

**МОДЕРНІЗАЦІЯ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ
УКРАЇНИ В УМОВАХ ЕКОНОМІЧНИХ
І СОЦІАЛЬНИХ ТРАНСФОРМАЦІЙ**
за редакцією професора О. П. Кириленко
Монографія

Тернопіль
ТНЕУ
Економічна думка
2008

УДК 336.1:352
ББК 65.9 (4Укр)26
М 74

У монографії розглянуто теоретичні і прикладні аспекти найважливіших елементів місцевих фінансів. Досліджено особливості функціонування місцевих фінансів в умовах глибинних інституційних перетворень, які спостерігаються в Україні. Висвітлено концептуальні основи та сучасну практику формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. Проаналізовано роль видатків місцевих бюджетів у соціально-економічному розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Розкрито проблеми казначейського обслуговування місцевих бюджетів і фінансового контролю на місцевому рівні. Окреслено напрямки посилення ролі місцевих фінансів у фінансовій системі країни.

Монографія розрахована на наукових працівників, фахівців фінансових органів, викладачів вищих навчальних закладів, аспірантів, студентів, а також усіх тих, хто досліджує проблеми бюджетної політики.

Рецензенти: *С. В. Онишко*, доктор економічних наук, професор, заступник проректора з наукової роботи національного університету державної податкової служби України Державної податкової адміністрації України;

І. М. Пиріг, начальник головного фінансового управління Тернопільської обласної державної адміністрації.

Рекомендовано до друку вченою радою Тернопільського національного економічного університету, протокол № 2 від 22. 10. 2008 р.

Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій: Монографія / За ред. О. П. Кириленко. – Тернопіль: Економічна думка, 2008. – 376 с.

ISBN 978-966-654-241-3

© О. П. Кириленко, 2008
«Економічна думка» ТНЕУ, 2008

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА.....	5
РОЗДІЛ 1. МІСЦЕВІ ФІНАНСИ В УМОВАХ ГЛИБИННИХ ІНСТИТУЦІЙНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ	7
1.1. Кириленко О. П. Необхідність та напрями модернізації місцевих фінансів України	7
1.2. Тулай О. І. Організаційно-правові засади функціонування місцевих фінансів України	19
1.3. Кізима Т. О. Домінанти становлення і розвитку середнього класу в контексті розбудови місцевих фінансів в Україні	35
1.4. Стоян В. І. Удосконалення казначейського обслуговування місцевих бюджетів	54
1.5. Савчук С. В. Поширення практики програмно-цільового планування місцевих бюджетів	72
1.6. Дем'янюк А. В. Забезпечення прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні.....	90
1.7. Шашкевич О. Л. Державний фінансовий аудит виконання місцевих бюджетів	100
РОЗДІЛ 2. ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	122
2.1. Лучка А. В. Актуальні проблеми забезпечення самостійності органів місцевого самоврядування в питаннях формування дохідної частини місцевих бюджетів	122
2.2. Тріпак М. М. Формування дохідної частини місцевих бюджетів України	142
2.3. Письменний В. В. Підвищення ефективності місцевого оподаткування ..	158
2.4. Парижак Н. В. Балансуючі ефекти і стимулюючі можливості міжбюджетних трансфертів	173

2.5. Малиняк Б. С. Аналіз вітчизняної та зарубіжної практики надання інвестиційних субвенцій місцевих бюджетів	186
2.6. Квасовський О. Р. Внесок малого бізнесу у формування фінансової бази місцевого самоврядування	202
2.7. Артус М. М. Ціноутворення на продукцію підприємств природних монополій у системі функціонування місцевих бюджетів.....	237
2.8. Кручко О. В. Активізація практики місцевих запозичень	248
РОЗДІЛ 3. РОЛЬ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОМУ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ	258
3.1. Карпишин Н. І. Вдосконалення планування та здійснення видатків місцевих бюджетів на охорону здоров'я.....	258
3.2. Лободіна З. М. Покращення фінансового забезпечення комунальних закладів охорони здоров'я дітей	273
3.3. Булавинець В. М. Видатки місцевих бюджетів на соціальні заходи в реалізації концепції людського розвитку	291
3.4. Горин В. П. Місцеві бюджети в системі фінансового забезпечення соціальних гарантій: вплив на соціальну безпеку.....	304
3.5. Білоус І. І. Місцеві бюджети як інструмент подолання бідності: теоретичні і практичні аспекти	322
3.6. Погріщук Г. Б. Оптимізація видатків місцевих бюджетів на охорону навколишнього середовища.....	346
3.7. Квасниця О. В. Підтримка малого бізнесу з місцевих бюджетів	355

ПЕРЕДМОВА

Соціально-економічні і політичні трансформації, які відбуваються в українському суспільстві протягом останніх десятиліть, сприяли докорінній зміні поглядів на сутність і значення інституту місцевого самоврядування в державотворчих процесах; сьогодні вони зумовлюють продовження широкомасштабних реформ, пов'язаних з удосконаленням організаційних, правових та економічних засад функціонування місцевого самоврядування, зміцнення матеріально-фінансової бази територіальних громад та місцевих рад, що вкрай необхідно для успішного виконання покладених на них життєво важливих і складних завдань. Ці проблеми суттєво актуалізуються в умовах сучасних кризових явищ, які спочатку виникли у фінансовому секторі, але поступово поширюються на усі інші аспекти суспільного життя, зокрема на державні та місцеві фінанси.

У складних умовах сьогодення, коли визначилися і розгортаються стагнаційні процеси в економіці, перед органами місцевого самоврядування постали нові завдання, пов'язані з підтримкою соціально вразливих верств населення, яке позбавлено засобів для існування у зв'язку з втратою роботи, зменшенням соціальних виплат із-за нестачі коштів; забезпечення безперебійної роботи об'єктів місцевого господарства, в тому числі тих, що утримуються за рахунок місцевих бюджетів; пошук і залучення альтернативних фінансових ресурсів за умови скорочення традиційних джерел надходжень; забезпечення поточних потреб територіальних громад і фінансування їхнього подальшого розвитку. Вирішення зазначених завдань безпосередньо залежить від стану матеріально-фінансової бази органів місцевого самоврядування, обсягу наданих їм прав та повноважень щодо розпоряджання власними ресурсами і майном, самостійності та автономності у прийнятті рішень стосовно місцевих проблем.

Система місцевих фінансів у нашій країні, як підтверджує практика, потребує серйозного реформування, що зумовлено багатьма причинами, основними з яких є високий ступінь централізації державних фінансів; нерівномірність соціально-економічного розвитку окремих територій; обмеженість власної дохідної бази місцевого самоврядування і значна залежність місцевих бюджетів від державного бюджету; непрозорість і суб'єктивізм у прийнятті рішень щодо надання фінансової допомоги місцевим бюджетам; нерозвиненість демократичних процедур; недосконалість адміністративно-територіального устрою тощо.

У цій колективній монографії досліджуються різнопланові теоретичні і практичні аспекти функціонування інституту місцевих фінансів у нашій державі; розглянуто роль місцевого самоврядування та місцевих фінансів в

умовах глибинних інституційних перетворень; обґрунтовано шляхи підвищення ефективності управління місцевим господарством та матеріально-фінансовою базою місцевого самоврядування; запропоновано напрямки подальшого вдосконалення використання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

Провідною концептуальною ідеєю представленого дослідження є забезпечення багатовекторного зміцнення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування в Україні у відповідності до надбань світової фінансової науки і кращої практики країн з економічними системами ринкового типу та розвинутою демократією.

Монографія підготовлена викладачами кафедри фінансів Тернопільського національного економічного університету в межах науково-дослідної теми «Зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування в Україні» (номер державної реєстрації 0106U000530). Представлене видання, на наш погляд, буде корисним для всіх категорій науковців і практичних працівників, які досліджують проблеми місцевого самоврядування і місцевих фінансів.

РОЗДІЛ 1

МІСЦЕВІ ФІНАНСИ В УМОВАХ ГЛИБИННИХ ІНСТИТУЦІЙНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ

Ольга Кириленко

доктор економічних наук, професор

1.1. Необхідність та напрямки модернізації місцевих фінансів України

Ефективність функціонування економічної системи значною мірою залежить від стану державних і місцевих фінансів. Практика управління фінансовою системою України, яка склалася сьогодні, не відповідає завданням, що стоять перед країною, а саме – вона не сприяє створенню сприятливих умов для сталого економічного зростання та переходу до інноваційно-інвестиційного розвитку, не забезпечує досягнення соціальних пріоритетів фінансової політики. Зміни, які відбувалися останніми роками у сфері державних і місцевих фінансів, мали переважно епізодичний і фрагментарний характер, торкалися окремих вузькоспеціалізованих аспектів складної і багатогранної системи державного управління. Процес вдосконалення податкової, бюджетної, пенсійної, митної систем та інших складових державних фінансів як правило був спрямований суто на вирішення тих проблем, які нагромадилися в окремих ланках фінансової системи і не торкався поліпшення державного господарювання загалом.

В соціально-економічному житті суспільства визначилися окремі негативні тенденції, які перешкоджають проведенню запланованих реформ. Насамперед це стосується стабільного збільшення обсягів державних видатків, які у 2005 р. досягли рекордного рівня – 44,2% ВВП, що є найбільшим значенням як для України, так і для більшості європейських країн. Причому зростання державних видатків відбувається за рахунок різкого збільшення поточних витрат – підвищення оплати праці, пенсій, соціальних трансфертів тощо. В той же час капітальні видатки останніми роками становлять лише 1/10 частину державних видатків або 4% ВВП і спрямовуються головним чином у соціальну сферу¹.

Сучасна практика здійснення капітальних видатків має суттєві системні недоліки, які полягають, зокрема у: нерозвинутості перспективного і середньотермінового бюджетного планування; неузгодженості капітального бюджетування з процесом соціально-економічного планування; відсутності повної інформації про стан основних фондів державної та комунальної власності. Крім того немає науково обґрунтованих методик планування

¹ За даними Державного казначейства України.

бюджетних інвестицій; обмежено або формально застосовуються конкурсні процедури відбору інвестиційних пропозицій та практично не проводиться оцінка ефективності інвестиційних проектів.

Незважаючи на високу питому вагу соціальних видатків у загальному обсязі державних видатків, чинну систему соціального захисту та соціального забезпечення не можна вважати ефективною. Підтримка населення проводиться через розгалужену систему пільг, яка не відповідає наявним фінансовим ресурсам. Пільгами користуються $\frac{1}{4}$ населення країни, проте єдиного реєстру пільговиків так і не створено. Пільги надаються переважно не конкретним одержувачам, а операторам послуг, т. б. тим суб'єктам господарювання, котрі надають ті чи інші послуги, щодо яких громадяни мають пільги. Непрозорий є механізм розрахунку компенсаційних сум, відсутній контроль за використанням виділених коштів.

Незважаючи на відносне скорочення обсягів державного боргу з 61% ВВП у 1999 р. до 12,5% ВВП у 2007 р., відбувається збільшення абсолютних його обсягів, а також зміни в структурі. Так, зовнішні, а отже дорожчі запозичення, зростають вищими темпами порівняно із внутрішніми. Станом на 31.07.2008 р. зовнішній державний прями́й і гарантований борг становив 79,8%, а внутрішній – 20,2%². Ситуація, що склалася свідчить про наявність певних труднощів в уряді щодо розміщення позик всередині країни, недовіру населення та суб'єктів господарювання до держави.

Повільними темпами розвивається ринок місцевих запозичень. Так, на початок 2008 р. заборгованість муніципалітетів щодо випущених у минулому році позикам становила лише 4% від суми державного та гарантованого боргу³. Органи місцевого самоврядування ще не стали активними учасниками фондового ринку, що суттєво обмежує їх фінансові можливості щодо розвитку своїх територій.

Не відповідає вимогам забезпечення динамічного економічного розвитку, стимулювання інвестицій та інновацій сучасна податкова система. Відбувається поступове посилення податкового тягара: якщо у 2000 р. податкові надходження у ВВП становили 28,2%, то у наступні роки вони збільшилися до 35%⁴. Такі зміни були спричинені збільшенням надходжень від ПДВ та соціальних внесків. Податкова політика загалом суперечлива та непослідовна, не достатньо ефективним залишається податкове адміністрування, наслідком

² Довідка щодо державного та гарантованого державою боргу України на 31.08.2008: Міністерство фінансів України. Департамент державного боргу. Доступні з: <http://www.minfin.gov.ua/>

³ Розраховано на основі: Запозичення муніципалітетів. 13.03.2008 р. та Довідка про державний і гарантований державою борг України станом на 29.02.2008 р. та станом на 28.02.2007 р.: Міністерство фінансів України. Департамент державного боргу. Доступні з: <http://www.minfin.gov.ua/>

⁴ Створення фіскального простору для економічного зростання. Огляд державних фінансів України / Документ Світового банку. – 14 вересня 2006 г. – С. 15.

чого є значні масштаби ухилення від сплати податків. Недолік чинної системи оподаткування – наявність необґрунтованих персональних пільг, які створюють різні умови для господарювання, сприяють подальшій тонізації економіки. Тому центральною проблемою модернізації державних фінансів залишається подальше вдосконалення податкової системи України в напрямі послаблення її фіскальної спрямованості та посилення стимулюючого впливу, забезпечення стабільності та прозорості.

Бюджетна система, як найважливіша складова державних фінансів України, характеризується високим ступенем централізації, що суперечить принципам демократії та ускладнює подальший розвиток місцевого самоврядування. Як видно з табл. 1, у Державному бюджеті України зосереджено більш ніж $\frac{3}{4}$ усіх бюджетних доходів і близько 80% бюджетних видатків. Незважаючи на проголошений курс на децентралізацію державних фінансів, в дійсності відбувається посилення централізації; відсутнє обґрунтування рівня децентралізації державних фінансів, якого необхідно досягти.

Таблиця 1

Структура зведеного бюджету України, %⁵

	Роки:			
	1993	2005	2006	2007
Доходи:				
Державний бюджет	52	78	76	75
Місцеві бюджети	48	22	24	25
Видатки:				
Державний бюджет	61	59	57	79
Місцеві бюджети	39	41	43	21

Необхідність фінансової децентралізації не викликає заперечень, оскільки держава об'єктивно не в змозі ефективно управляти тими значними ресурсами, які акумулюються для суспільних цілей. Головне, що дає децентралізація – це поліпшення якості та розширення переліку послуг для населення за рахунок централізованих фондів та покладання відповідальності на державні та місцеві органи влади за їх надання.

В сучасних умовах, коли стоїть завдання створення та зміцнення незалежної, соціально орієнтованої держави, формування інвестиційно-інноваційної моделі розвитку економіки, значення державних фінансів у фінансовій системі суттєво зростає, що зумовлює необхідність їх постійного вдосконалення та модернізації в напрямі:

⁵ Розраховано за даними Державного казначейства України.

- посилення впливу державних фінансів на соціально-економічний розвиток;
- активізації інвестиційної складової державних фінансів та бюджету;
- зниження рівня державного споживання та податкового тягаря;
- створення ефективної системи управління державними фінансами та державними фінансовими ресурсами;
- ширшого використання ринкових принципів в організації державних фінансів (оплаті праці державних службовців, управлінні державним боргом та коштами державних цільових фондів тощо);
- демократизації, посиленні підконтрольності та прозорості державних фінансів та їх складових;
- обґрунтування та досягнення оптимального рівня бюджетної децентралізації.

У безпосередньому зв'язку з модернізацією державних фінансів повинно відбуватись вдосконалення місцевих фінансів України з метою створення необхідних умов для підвищення конкурентоспроможності усіх регіонів, забезпечення їх сталого розвитку, високої продуктивності виробництва та зайнятості населення.

Центральне місце у системі заходів з модернізації місцевих фінансів відводиться реформуванню місцевих бюджетів, як основи фінансової бази органів місцевого самоврядування. На сучасному етапі уряд визначив основне завдання – перетворити місцеві бюджети в ефективний інструмент соціально-економічного розвитку територій, чого можна досягти шляхом:

- зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування;
- підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів та децентралізації управління бюджетними коштами;
- удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин;
- запровадження планування місцевих бюджетів на середньотермінову перспективу;
- посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів;
- підвищення ефективності управління коштами місцевих бюджетів та посилення контролю і відповідальності за дотримання бюджетного законодавства;
- забезпечення прозорості процесу формування та виконання місцевих бюджетів.

Зупинимось на основних проблемах, які існують у сфері функціонування місцевих бюджетів і насамперед, щодо формування їх дохідних джерел. Насамперед останніми роками відбувається поступове і неухильне зменшення

питомої ваги податкових надходжень у складі доходів місцевих бюджетів України: з 59,3% у 2001 р. до 41,7% у 2007 р. (табл. 2). Така тенденція свідчить про послаблення дохідної бази місцевих бюджетів, і зокрема власної. Для порівняння: частка податкових надходжень у Державному бюджеті України у 2007 р. становила 70,3%. Незначною залишається частка власних доходів, які є фінансовою основою для виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування. Загалом по місцевих бюджетах України співвідношення власних і закріплених доходів сьогодні становить 13% і 87%. На рівні багатьох місцевих бюджетів питома вага доходів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів ще менша.

Таблиця 2.

Структура дохідних джерел місцевих бюджетів України, % ⁶

Групи доходів	Роки:			
	2001	2003	2005	2007
Податкові надходження	59,3	54,2	43,9	41,7
Неподаткові надходження	8,3	7,2	6,6	6,0
Доходи від операцій з капіталом	0,5	2,9	3,9	4,3
Цільові фонди	2,7	1,5	2,1	2,5
Офіційні трансферти	29,2	34,2	43,5	45,5
Усього	100	100	100	100

Ми вважаємо, що бюджети всіх рівнів повинні наповнюватись насамперед за рахунок різноманітних податків, зборів і обов'язкових платежів з юридичних та фізичних осіб, які виступають основним важелем формування доходів держави і місцевого самоврядування. Система оподаткування, як сукупність встановлених податків, становить основу державних доходів, до складу яких, крім цього, включаються неподаткові платежі, доходи від державного майна та операцій з ним, запозичення, гранти, дарунки тощо.

Розподіл дохідних джерел між бюджетами визначається тим, як розмежовані функції і повноваження між центральним урядом і місцевим самоврядуванням. Децентралізація влади, яка відбувається в Україні, повинна супроводжуватися передачею все більшої частини фінансових і в т. ч. бюджетних ресурсів на місцевий рівень відповідно до розширення завдань органів місцевого самоврядування. Зменшення податкових надходжень у сукупних доходах місцевих бюджетів унеможливує проведення ефективної фінансової децентралізації в контексті децентралізації влади.

Спостерігається послаблення ролі місцевих податків і зборів, які є важливою складовою власних доходів місцевих бюджетів. Так, якщо у 2000 р. за рахунок цих податків було сформовано більше ніж 4% доходів місцевих бюджетів (без врахування міжбюджетних трансфертів), то у 2007 р. – лише 1,3%.

⁶ Складено на основі даних Державного казначейства України.

За умов самодостатнього місцевого самоврядування місцеві податки і збори уособлюють фіскальні повноваження місцевої влади, відображають її соціально-економічну політику і є фінансовою основою виконання покладених на них завдань. Проте діюча в Україні практика місцевого оподаткування суперечить сформованим у фінансовій науці уявленням щодо суті та призначення цього інституту, його ролі у становленні і функціонуванні повноцінного місцевого самоврядування як підвалини кожного демократичного режиму.

Нераціональною залишається структура надходжень від місцевих податків і зборів – більше 80% коштів забезпечують лише комунальний податок та ринковий збір; практично не діють три місцеві збори, пов'язані з діяльністю іподромів та за право проведення кіно- і телезйомок; питома вага решта місцевих зборів незначна (табл. 3). Структура надходжень місцевих податків і зборів набуває ще більш різких негативних рис на рівні конкретних видів місцевих бюджетів. Адже в багатьох територіальних громадах, окрім комунального податку і ринкового збору, інші місцеві податки і збори не справляються через відсутність об'єктів оподаткування, що робить систему місцевого оподаткування надзвичайно вразливою.

Таблиця 3.

Структура надходжень основних місцевих податків і зборів за 2002–2007 рр., %⁷

Види місцевих податків і зборів	Роки			
	2002	2004	2006	2007
Місцеві податки:				
з реклами	3,4	4,1	6,3	7,1
комунальний	28,6	27,1	24,4	23,0
Місцеві збори:				
за припаркування автотранспорту	1,6	2,3	2,4	3,5
ринковий	48,2	57,5	58,2	59,9
курортний	0,2	0,2	0,2	0,3
за право використання місцевої символіки	1,1	1,8	2,6	2,3
за дозволи на розміщення об'єктів торгівлі	5,5	5,5	4,9	3,9

Очевидно, необхідно переглянути склад місцевих податків і зборів та запровадити такі податки, які більшою мірою відображали би політику місцевої влади та її пріоритети, наприклад у підприємницькій сфері, розвитку місцевості, збереженні історичних, туристичних та рекреаційних пам'яток, забезпеченні нормальних умов життєдіяльності населення тощо.

⁷ Складено на основі даних Державного казначейства України. В таблиці наведено лише ті місцеві податки і збори, питома частка яких у сукупних надходженнях протягом останніх років була більшою ніж 0,1%.

Склад, обсяги та динаміка неподаткових надходжень до місцевих бюджетів значною мірою характеризують масштаби та результативність діяльності органів місцевого самоврядування на фінансовому ринку та ринку праці, у місцевому господарстві і, зокрема щодо розпоряджання належним їм майном; відображають дієвість контрольної роботи місцевих податкових органів. Фіскальна роль неподаткових надходжень залишається вкрай низькою, їх частка у сукупних доходах місцевих бюджетів України у 2007 р. становила 6,0% (проти 8,3% у 2001 р.), з них близько 70% – це власні надходження бюджетних установ, які в даний час обліковуються у складі неподаткових надходжень.

Доходи від власності та підприємницької діяльності, здійснюваної органами місцевого самоврядування, у 2007 році становили лише 0,6% сукупних доходів місцевих бюджетів України, адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу – 0,7%. Незначні обсяги дивідендів, нарахованих на акції, частки та паї господарських товариств, якими володіють територіальні громади, були спричинені низькою ефективністю фінансово-господарської діяльності підприємств комунальної власності.

Як свідчить практика, відбувається подальше збільшення залежності місцевих бюджетів від фінансової допомоги з центру, що відобразилось у зростанні питомої ваги офіційних трансфертів у сукупних доходах місцевих бюджетів з 29,2% у 2001 р. до 45,5% у 2007 р. Така тенденція спричинена делегуванням широкого переліку повноважень органів державної влади місцевому самоврядуванню і необхідною в зв'язку з цим передачею бюджетних ресурсів. В результаті цього суттєвих викривлень зазнала структура повноважень органів місцевого самоврядування, серед яких на долю власних припадає у містах лише приблизно до 20% і не більше 1% – у селах. Саме з цієї причини та через відсутність коштів на інвестиційні цілі місцеві бюджети перетворилися у касу з виплати заробітної плати працівникам бюджетних установ, діяльність яких пов'язана з наданням гарантованих державою суспільних послуг. Крім того делегування все нових повноважень органам місцевого самоврядування не супроводжується адекватною передачею фінансових ресурсів, що відповідно загострює існуючі проблеми у забезпеченні дохідної бази місцевих бюджетів України, поглиблює цю колізію відсутність механізму відмови органами місцевого самоврядування від фінансування незабезпечених державними фінансовими ресурсами делегованих повноважень.

Чинний механізм формування бюджетів не націлює на нарощування власних доходів, пошук додаткових резервів і залучення альтернативних джерел, а сприяє розвитку споживацьких настроїв з боку органів місцевого самоврядування. Справа в тому, що сьогодні немає дієвих стимулів для збільшення надходжень як до державного, так і до місцевих бюджетів;

протягом останніх років скасовано заохочення перевиконання показників по загальному фонду державного бюджету; порядок надання офіційних трансфертів не враховує позитивні результати діяльності місцевих фінансових органів, більше того – обсяги трансфертів зменшуються у випадках збільшення закріплених за місцевими бюджетами доходів. Органи місцевого самоврядування не мають реального впливу на формування власних доходів і тому, що держава не компенсує зменшення надходжень цих доходів, пов'язане із наданням пільг окремим платникам податків (наприклад по платі за землю).

Передача фінансових ресурсів для виконання органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень здійснюється за допомогою дотацій вирівнювання. Як підтверджує діюча практика порядок розрахунку обсягів дотацій вирівнювання поряд з позитивними елементами, має певні недоліки, зокрема – це відсутність безпосередньої ув'язки обсягів дотацій з основними макроекономічними показниками розвитку адміністративно-територіальних одиниць, такими як обсяги виробленої продукції, виконаних робіт і наданих послуг, отриманого суб'єктами господарювання прибутку, сплачених до державного бюджету і цільових фондів податків, зборів та обов'язкових платежів, середньомісячна заробітна плата працівників, рівень безробіття тощо. Ми вважаємо, що надання фінансової допомоги з державного бюджету повинно базуватися на глибокому та всесторонньому аналізі соціально-економічного розвитку населених пунктів, районів, областей; застосуванні науково обґрунтованих і обов'язково відмінних підходів до високорозвинених і депресивних територій; заохоченні кращих досягнень органів місцевого самоврядування щодо справляння загальнодержавних і місцевих податків.

Використання формульного підходу до визначення дотацій вирівнювання сприяло уніфікації обсягу тих видатків місцевих бюджетів (в розрахунку на одну особу наявного населення), які пов'язані з виконанням делегованих повноважень – освіта, охорона здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення населення. Проте порядок виділення інвестиційних субвенцій місцевим бюджетам з Державного бюджету України сьогодні позбавлений серйозного наукового обґрунтування, механізм їх надання непрозорий, внаслідок чого такі кошти нерівномірно розподіляються по території країни тим самим посилюючи диспропорції соціально-економічного розвитку регіонів, створюючи різні інвестиційні можливості у органів місцевого самоврядування.

Усі недоліки, характерні для практики надання дотацій до запровадження формульних процедур, стали притаманні цільовим субвенціям, кількість та обсяги яких зростають стрімкими темпами значною мірою в результаті дії політичних чинників. За період з 1999 р. по 2007 р. абсолютні величини

субвенцій збільшилися більше ніж у шість разів, темпи їх щорічного приросту випереджають темпи зростання дотацій; у 2007 р. обсяги субвенцій перевищили обсяги дотацій, які заплановано передати місцевим бюджетам з державного бюджету.

Основною метою надання субвенцій інвестиційного характеру повинно бути зменшення міжрегіональних диспропорцій у спроможностях здійснювати бюджетні інвестиції. При цьому велике значення має запровадження обґрунтованих і випробуваних на практиці правил розподілу, побудованих на засадах справедливості, неупередженості та об'єктивності. Це дасть змогу уникнути політичних маніпуляцій в цій сфері, підвищити прозорість бюджетного процесу, а також забезпечити стабільність виділення інвестиційних субвенцій, що є необхідною умовою збільшення часових меж планування місцевих бюджетів.

Чинний порядок розмежування доходів і видатків між бюджетами різних рівнів і видів зумовлює різний ступінь їх дотаційної залежності. З рис. 1 видно, що найбільша частка міжбюджетних трансфертів – у доходах районних бюджетів (у 2006 р. – 84,4%), більше ніж наполовину дотаційні сільські бюджети (55,4%), більше ніж третина доходів бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, бюджетів міст республіканського та обласного значення, міст Києва та Севастополя формується за рахунок трансфертів.

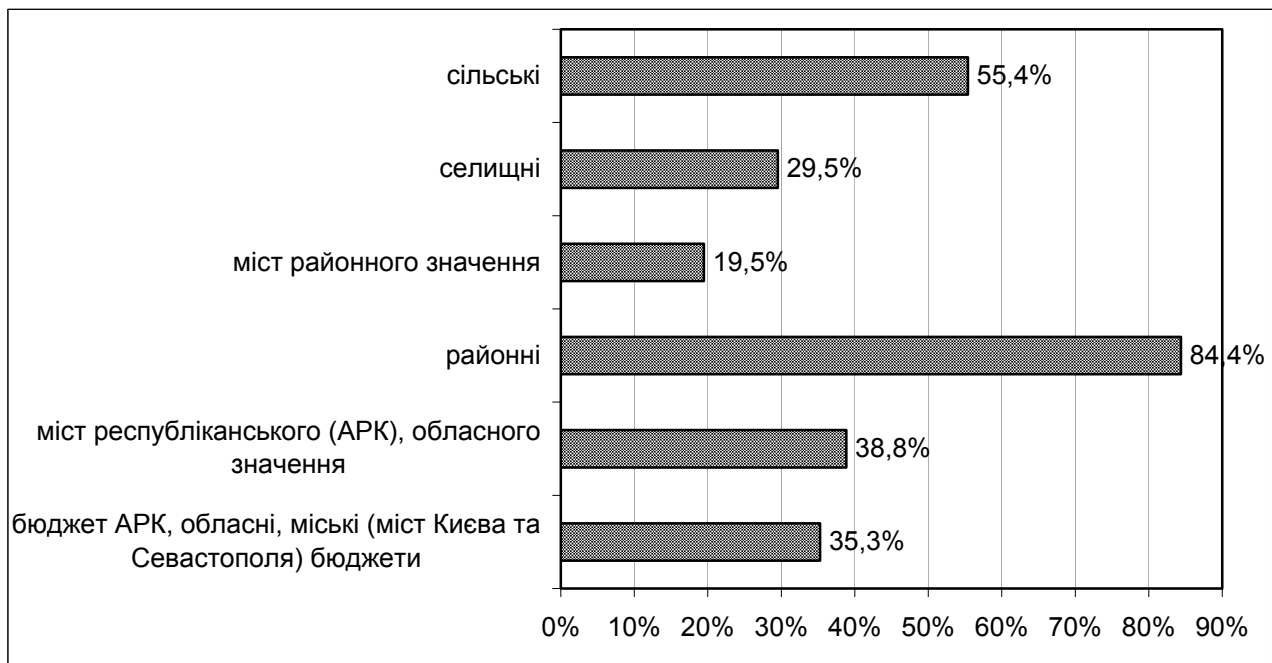


Рис. 1. Частка міжбюджетних трансфертів у доходах окремих видів місцевих бюджетів у 2006 р.

В регіональному розрізі також спостерігається доволі значна диференціація питомої ваги трансфертів у складі доходів місцевих бюджетів.

Наприклад, у 2006 р. в м. Києві за рахунок міжбюджетних трансфертів було сформовано лише 8,9% доходів, в той час як у Дніпропетровській обл. – 37,9%, Донецькій обл. – 39,6%, Івано-Франківській обл. – 63,5%, Хмельницькій обл. – 64,9%, Закарпатській обл. – 66,4%, Волинській обл. – 66,6%, Тернопільській обл. – 71,2%⁸. Такі великі розбіжності в показниках дотаційності місцевих бюджетів спричинені відмінностями в рівнях соціально-економічного розвитку окремих територій, які зумовлюють різний податковий потенціал і, відповідно, різний рівень наповненості дохідної частини місцевих бюджетів.

Ще одна негативна тенденція – це збільшення диференціації середньодушових видатків місцевих бюджетів у регіональному розрізі, основного показника, який віддзеркалює стан фінансового вирівнювання⁹. Порівняння значень цих показників протягом останніх років показує, що політика фінансового вирівнювання проводиться неефективно. Отже, потреби населення задовольняються по-різному залежно від того, на якій території воно проживає, в той час, як основний закон країни гарантує всім однакові можливості щодо освіти, медичної допомоги, підтримки в старості та ін. Як показує практика, кошти, що виділяються з державного бюджету, використовуються не з метою проведення вирівнювання доходів і видатків місцевих бюджетів, а суто на покриття поточних потреб місцевого самоврядування.

Сьогодні залишаються значні розбіжності у здійсненні видатків місцевих бюджетів в розрахунку на одну особу наявного населення як загалом, так і за основними функціями. Причому найбільші коливання середньодушових видатків спостерігаються з бюджетів міст обласного і районного значення порівняно з бюджетами обласних центрів.

Тому структура дохідних джерел місцевих бюджетів, яка склалася на сьогодні, потребує поліпшення. Для цього необхідно провести суттєве зміцнення дохідної бази органів місцевого самоврядування, створити дієві механізми стимулювання податкових зусиль членів територіальної громади, реально втілювати у бюджетну практику принцип публічності і прозорості, запровадити дієвий громадський контроль за рухом бюджетних ресурсів. Успішне вирішення цих проблем сприятиме зміцненню інституту місцевого самоврядування як потужної рушійної сили економічних і соціальних змін, активізації широкої громадськості на шляху демократичних перетворень.

Особливої уваги потребують проблеми використання коштів місцевих бюджетів. В табл. 4 наведено структуру видатків загального фонду місцевих бюджетів України за 2006–2007 рр., з якої видно, що на потреби освіти,

⁸ Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2006 рік. / Проект «Реформа місцевих бюджетів в Україні», RTI International – К.: 2006. – 114 с.

⁹ Фінансовий стан міст 2006. I квартал 2007 / Асоціація міст України та громад. Асоціація фінансистів України – К., 2007. – С. 3–7.

охорони здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення населення, духовний та фізичний розвиток за останні роки було використано більше 70% коштів місцевих бюджетів, що підтверджує їх переважно соціальну направленість.

Таблиця 4.

**Структура видатків загального фонду місцевих бюджетів
України за 2006–2007 рр., %¹⁰**

Групи видатків	Роки:	
	2006	2007
Державне управління	6,5	5,7
Освіта	36,0	34,8
Охорона здоров'я	25,2	23,8
Соціальний захист та соціальне забезпечення	18,9	23,8
Фізична культура і спорт	1,3	1,2
Культура та мистецтво	3,1	2,8
Житлово-комунальне господарство	5,9	5,2
Транспорт, дорожнє господарство	0,7	0,8
Інші функції	2,4	1,9
Усього	100	100

На перший погляд, соціальні пріоритети у використанні місцевих бюджетів свідчать про можливість найбільш повного задоволення потреб населення територіальних громад. Але існують ще і проблеми, пов'язані з розвитком місцевого господарства, фінансуванням інвестицій та інновацій. Загалом по Україні у 2007 р. капітальні видатки становили лише 5,5% загального фонду місцевих бюджетів¹¹; невеликими за обсягами акумульованих коштів є бюджети розвитку місцевих бюджетів. У 2006 р. в переважній більшості обласних центрів частка бюджетів розвитку була меншою ніж 10% сукупних доходів місцевих бюджетів¹². В багатьох бюджетах міст обласного та районного значення, селищ та сіл бюджети розвитку створюються ще в менших обсягах або їх немає зовсім через відсутність реальних джерел формування. Спостерігається значна диференціація інвестиційних видатків з місцевих бюджетів у територіальному розрізі. Практично не використовується механізм

¹⁰ Складено на основі: Бюджетний моніторинг. Аналіз виконання бюджету за 2007 рік / Проект «Реформа місцевих бюджетів в Україні», RTI International – К.: 2006. – С. 102.

¹¹ Бюджетний моніторинг. Аналіз виконання бюджету за 2007 рік / Проект «Реформа місцевих бюджетів в Україні», RTI International – К.: 2006. – С. 104.

¹² Фінансовий стан міст 2006. І квартал 2007 / Асоціація міст України та громад. Асоціація фінансистів України – К., 2007. – С. 10.

спільного фінансування інвестиційних проектів за рахунок бюджетних коштів, ресурсів комерційних структур та коштів населення.

Незначні капітальні видатки і невеликі обсяги бюджетів розвитку місцевих бюджетів унеможливають вирішення органами місцевого самоврядування нагальних проблем соціально-економічного розвитку громад. Місцеві бюджети по суті перетворилися у каси з виплати заробітної плати працівникам бюджетних установ, діяльність яких пов'язана з наданням населенню громадських послуг, гарантованих загальнодержавним законодавством. У зв'язку з цим необхідно значно зміцнити інвестиційну складову місцевих бюджетів, визначити реальні і достатні (з позицій задоволення існуючих потреб розбудови територіальних громад) джерела формування бюджетів розвитку. Одним із шляхів вирішення цього завдання повинно бути формування сприятливих умов для функціонування місцевих запозичень, а саме – забезпечення стабільних умов господарювання і, зокрема, системи оподаткування, впорядкування нормативної бази місцевих запозичень, лібералізація умов здійснення місцевих позик, створення необхідної інфраструктури фондового ринку.

Із розвитком демократичних принципів у державному управлінні посилюватиметься роль територіальних фінансів і сфера їх застосування. Гострота існуючих нині протиріч обумовлюється значним розривом між потребами у фінансових ресурсах і можливостями бюджетної системи, відсутністю комплексного підходу до вирівнювання соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень, стимулів зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні податкового потенціалу та зростанні власних доходів. Слабкіші у фінансовому забезпеченні регіональні утворення позбавлені належної податкової бази не з власної вини, а в результаті здійснюваної політики економічного розвитку. Тому вони не в змозі існувати на основі самофінансування, їм необхідна фінансова допомога з державного бюджету. Можливим і реальним шляхом вирішення цієї проблеми – проведення децентралізації бюджетних ресурсів.

Практичне втілення бюджетної децентралізації, як підтверджує досвід розвинутих країн, означає, що органи місцевого самоврядування набувають більшої відповідальності і в їх розпорядження надходить більше коштів. Що стосується розподілу владних повноважень, то необхідно зазначити, що в Україні впродовж років незалежності відбувається передача частини функцій і завдань від центрального – на місцевий рівень. Все більше питань місцевого життя органи місцевого самоврядування змушені вирішувати власними силами. Проте не завжди таке розширення переліку функцій і завдань місцевих владних структур супроводжується передачею їм адекватних фінансових ресурсів.

Тому в сучасних умовах особливого значення набувають проблеми вдосконалення міжбюджетних відносин та формування і використання коштів місцевих бюджетів в контексті децентралізації влади та майбутньої реформи адміністративно-територіального устрою країни, які повинні супроводжуватися реформами у бюджетній та податковій системах, житлово-комунальному господарстві тощо.

Зміна пропорцій у розподілі бюджетних ресурсів на користь місцевих бюджетів, а також демократизація бюджетного процесу і забезпечення бюджетної прозорості, поза сумнівом – важливі умови здійснення процесу бюджетної децентралізації в Україні. Проте потребують найшвидшого вирішення і багато інших, тісно пов'язаних з цими проблем, це – насамперед, проведення реформи місцевого самоврядування; лібералізація податкової системи і її подальше вдосконалення на основі застосування Податкового кодексу; розробка і запровадження стандартів суспільних послуг, без яких неможливо об'єктивно оцінити потребу в ресурсах установ і організацій, які надають такі послуги і утримуються за рахунок бюджетних коштів.

Оксана Тулай

кандидат економічних наук

1.2. Організаційно-правові засади функціонування місцевих фінансів України

Одне з найважливіших атрибутів демократичного суспільства – місцеве самоврядування. Воно займає особливе місце в механізмі управління державою, виступаючи специфічною формою публічної влади. Місцеве самоврядування – могутній рушій економічних та соціальних перетворень у країні.

Об'єктом місцевого самоврядування виступає частка публічних (державних) справ, яку становлять питання місцевого значення, тобто питання локально-територіального характеру, що виникають у процесі функціонування територіальної громади, задоволення потреб її членів. Вони комплексні, оскільки пов'язані з реалізацією інтересів членів територіальної громади в усіх сферах місцевого життя: економіці, освіті, культурі, громадському порядку тощо. У той же час чітко визначити коло питань місцевого значення, відмежувати їх від питань загальнодержавного чи регіонального значення надзвичайно важко.

Організація і функціонування місцевого самоврядування в нашій державі здійснюється відповідно до певних принципів. Принципи місцевого самоврядування встановлені Конституцією України, а їх деталізацію та конкретизацію здійснено в Законі України «Про місцеве самоврядування в

Україні». Ці принципи охоплюють усі аспекти організації і функціонування місцевого самоврядування. За ступенем узагальнення їх можна поділити на дві групи – загальні (основні) та спеціальні. Загальні принципи здійснюють визначальний вплив у всіх сферах місцевого самоврядування, спеціальні – притаманні лише окремо взятим сферам місцевого самоврядування.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» до загальних принципів місцевого самоврядування відносить:

- народовладдя;
- законність;
- гласність;
- колегіальність;
- поєднання місцевих і загальнодержавних інтересів;
- виборність;
- правову, організаційну та матеріально-фінансову самостійність територіальних громад та їх органів у межах повноважень, визначених законом;
- підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;
- державну підтримку та гарантії місцевого самоврядування;
- судовий захист прав місцевого самоврядування.

До цього переліку можна також додати загальні конституційні принципи: дотримання прав і свобод людини і громадянина та самостійного вирішення територіальною громадою питань місцевого значення.

Кожен з цих принципів, з одного боку, має самостійне значення, з другого – тісно взаємодіє з іншими принципами. У комплексі вони становлять єдину цілісну систему принципів, які визначають організацію та функціонування місцевого самоврядування.

У той же час Конституція України передбачає, що місцеве самоврядування має власні повноваження і реалізує їх самостійно та незалежно від державної влади. Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які обов'язкові до виконання на відповідній території.

Спеціальні принципи місцевого самоврядування мають доволі розгалужену систему. Так, наприклад, до спеціальних принципів у сфері місцевих фінансів можна віднести: збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів; фінансування державою витрат, пов'язаних із здійсненням органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади; самостійність місцевих бюджетів; фінансова підтримка місцевого самоврядування державою тощо.

З принципами місцевого самоврядування тісно пов'язані його завдання та функції.

До основних завдань місцевого самоврядування можна віднести:

- зміцнення засад конституційного ладу України;
- забезпечення реалізації конституційних прав людини і громадянина;
- створення умов для забезпечення життєво важливих потреб та законних інтересів населення;
- розвиток місцевої демократії.

Відповідно до цих завдань визначаються функції місцевого самоврядування, під якими розуміють основні напрями діяльності територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо муніципальної діяльності. Основні з них такі:

- залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення;
- володіння, використання та управління комунальною власністю;
- забезпечення комплексного соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території;
- надання соціальних послуг населенню;
- забезпечення законності, громадської безпеки, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян;
- соціальний захист населення, сприяння працевлаштуванню громадян;
- захист прав місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування має власні повноваження, які реалізує самостійно та незалежно від державної влади. Самостійність місцевого самоврядування виражається в організаційній і матеріально-фінансовій відокремленості, самостійному вирішенні місцевих справ у межах компетенції, закріпленої законодавством, відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Повноваження місцевого самоврядування – це визначені Конституцією і законами України, іншими правовими актами права і обов'язки територіальних громад, органів місцевого самоврядування із здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування.

У загальному вигляді найважливіші питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, яка передбачає, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що перебуває в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх

здійснення; встановлюють місцеві податки та збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їхніх результатів; утворюють, реорганізують і ліквідовують комунальні підприємства, організації та установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, які за законом віднесені до їхньої компетенції.

Деталізовано та конкретизовано повноваження місцевого самоврядування в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», в галузевому законодавстві та в інших правових актах. Одночасно необхідно зазначити, що переважна більшість повноважень місцевого самоврядування здійснюється через представницькі органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи. Тому, в законах та інших правових актах повноваження місцевого самоврядування як правило визначаються шляхом закріплення повноважень відповідних органів місцевого самоврядування. При цьому Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» згідно з принципом розподілу повноважень окремо визначає компетенцію представницьких органів місцевого самоврядування – сільських, селищних, міських рад, їх виконавчих органів та сільського, селищного, міського голови.

За своєю структурою повноваження місцевого самоврядування охоплюють:

- а) власні (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов'язане з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню;
- б) делеговані повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади надані законом органам місцевого самоврядування), здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях.

Територіальні громади як первинні суб'єкти місцевого самоврядування повноправні безпосередньо розглядати та вирішувати будь-яке питання, віднесене до самоврядних повноважень.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає групи повноважень місцевого самоврядування у таких сферах та галузях:

- соціально-економічний розвитку, плануванні та обліку;
- бюджеті, фінансах і цінах;
- управлінні комунальною власністю;
- житлово-комунальному господарстві, побутовому, торговельному обслуговуванні, громадському харчуванні, транспорті і зв'язку;
- будівництві;
- освіті, охороні здоров'я, культурі, фізкультурі та спорті;
- регулюванні земельних відносин та охорона навколишнього природного середовища;
- соціальному захисті населення;

- зовнішньоекономічній діяльності;
- вирішенні питань адміністративно-територіального устрою;
- забезпеченні законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян;
- відзначенні державними нагородами, відзнаками Президента України та присвоєнні почесних звань України.

Таким чином, враховуючи повноваження, якими наділені місцеві органи, основні напрями місцевого соціально-економічного розвитку такі:

- створення сприятливих умов для формування соціально-економічного середовища, в якому можливо реалізувати потенціал територіальної громади;
- забезпечення участі територіальної громади в процесах планування на місцевому та регіональному рівнях;
- пристосування системи комунального господарства до ринкових умов, реформування його структури та запровадження сучасних механізмів управління й розвитку об'єктів комунальної власності;
- запровадження сучасних механізмів фінансового менеджменту;
- формування ефективної системи соціального захисту та соціального забезпечення жителів територіальної громади;
- розробка та реалізація галузевих перспективних планів розвитку;
- розбудова сучасної ринкової інфраструктури та інформаційних потоків;
- встановлення ділових та культурних контактів з іншими територіальними громадами, зарубіжними муніципальними утвореннями, імплементація досвіду партнерів і здійснення спільних проектів.

Для виконання покладених на місцеве самоврядування функцій і завдань необхідне відповідне фінансове забезпечення. Останніми роками в Україні значної актуальності набула проблема нестачі фінансових ресурсів у органів місцевого самоврядування та нестабільність їхніх дохідних джерел.

За таких умов вагомим чинником стабілізації економічної ситуації в країні повинно стати ефективне формування місцевих фінансів, спроможне перетворити територіальні громади із дотаційних на суб'єкти, які самостійно за рахунок власних доходів спроможні вирішувати будь-які соціально-економічні проблеми. Адже у розвинених країнах світу територіальні громади, які спираються на власні фінанси, вважають стабілізатором соціально-політичного ладу та фінансово-економічної ситуації в державі.

Фінансові проблеми регіонів вирішують через надання місцевим органам влади стабільно закріплених дохідних джерел, розширення сфери місцевого оподаткування та реформування всієї системи міжбюджетних відносин у країні. Нестабільність доходів місцевих бюджетів, відсутність ефективного механізму міжрегіонального розподілу державних доходів негативно позначаються на розвитку регіонів.

Розподіл доходів між окремими видами бюджетів повинен забезпечити бюджет кожного рівня обсягом доходів, достатніх для фінансування закріплених за цим рівнем видаткових зобов'язань.

Багато проблем існує в системі розподілу доходів між різними ланками бюджетної системи України, зокрема:

- відсутність у Бюджетному кодексі розподілу доходів бюджетів відповідно до поділу повноважень місцевих органів влади на делеговані й власні, що веде до зниження рівня відповідальності органів влади за фінансування видатків, а отже, до економічно неефективного використання обмежених бюджетних коштів;

- використання при розрахунку трансфертів індексу відносної податкоспроможності регіону, який може переглядатися тільки раз на три роки, не дає змоги врахувати зміни, що відбуваються у податковій базі регіону в процесі ринкових трансформацій і структурних реформ;

- відсутність у складі доходів, що не враховуються при розрахунку трансфертів, вагомих дохідних джерел. Найбільші джерела у цій групі – місцеві податки і збори, плата за землю, податок на промисел, єдиний податок, питома вага яких не перевищує 5% у загальній сумі доходів місцевих бюджетів України. За рахунок таких доволі незначних податків неможливо фінансувати великий обсяг місцевих суспільних благ. Тому, державні органи влади фактично контролюють прийняття рішень місцевими органами влади щодо фінансування більшої частини бюджетних послуг;

- передача 100% надходжень із ПДВ і податку на прибуток підприємств до державного бюджету призвела до зниження зацікавленості місцевих органів влади у збільшенні бази оподаткування. Це, відповідно, створює серйозні проблеми для поповнення державного бюджету і, як наслідок, для надання трансфертів місцевим бюджетам.

Ситуація, що склалася, позбавляє місцеві органи влади фінансової самостійності, на довгі роки закріплює залежність розвитку місцевої економіки і соціальної сфери від можливостей і бажання вищестоячих органів влади вирішувати проблеми, що виникли в межах певної адміністративно-територіальної одиниці.

Очевидною стає необхідність пошуку ефективного механізму поповнення фінансовими ресурсами місцевих бюджетів, який визначав би нові принципи їх формування, чітке розмежування функцій і повноважень усіх рівнів влади, а відтак – видатків кожного виду бюджету, і найголовніше – доходів між різними ланками бюджетної системи. При цьому питання бюджетної політики, оподаткування і міжбюджетних відносин повинні розглядатись і вирішуватись комплексно, оскільки вони тісно взаємопов'язані, і жоден з цих елементів не може бути реформованим без врахування двох інших.

Доходи місцевих бюджетів повинні бути достатніми для ефективного здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування та формуватися за рахунок власних джерел (місцеві податки і збори), що відповідає вимогам Європейської Хартії місцевого самоврядування, яка передбачає, що принаймні частина коштів місцевого самоврядування повинна надходити за рахунок місцевих зборів і податків.

Мінімальні обсяги місцевих бюджетів необхідно визначати на основі нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій, виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, встановленого законом. Фінансова допомога місцевому самоврядуванню з боку держави може здійснюватися у формі дотації або субвенції.

Збільшення диспропорцій у соціально-економічному розвитку територій України актуалізує питання розробки ефективних механізмів їх скорочення. Збалансованість міжтериторіального розвитку досягається різними засобами державного регулювання, серед яких важливе місце надається механізму фінансового вирівнювання місцевих бюджетів. Теоретичне осмислення суті механізму фінансового вирівнювання, «чітке розуміння його структури, місця і мети окремих елементів має непересічне значення, оскільки може сприяти визначенню слабких ланок у цьому механізмі, а отже, і шляхів їхнього зміцнення, посилення їхньої позитивної дії тощо»¹.

Механізм фінансового вирівнювання є підсистемою і складовою механізму міжбюджетних відносин, а отже і бюджетного механізму, який, відповідно, є таким стосовно фінансового механізму. Останній входить до складу системи механізмів державного регулювання економіки.

Отже, конструкція механізму фінансового вирівнювання детермінується особливостями механізмів вищої ієрархії і підпорядковується загальній концепції державного регулювання економіки. Зміна парадигми державного економічного інтервенціоналізму неминуче відбивається на конфігурації механізмів державного регулювання. Із процесом децентралізації владних повноважень, реформуванням адміністративно-територіального устрою, збільшенням фіскальних прав органів місцевого самоврядування кардинально змінилось призначення фінансового вирівнювання: бути не просто фінансовою підтримкою проблемних регіонів, а сприяти їх соціально-економічному розвитку, гармонічно узгоджуючись з іншими заходами держави у цій сфері.

Механізм фінансового вирівнювання має свої характерні риси та особливості. Вони проявляються так:

¹ Ковалюк О. М. Методологічні основи фінансового механізму // Фінанси України. – 2003. – № 4. – С. 59.

- механізм фінансового вирівнювання призначений для реалізації державної політики фінансового вирівнювання, виконання її завдань;

- він повинен впливати на свій специфічний об'єкт – фінансові дисбаланси, зменшуючи їх;

- обов'язковим суб'єктом, що розробляє цей механізм та користується ним, є держава в особі її центральних органів. Саме вони надають первинний імпульс для побудови цього механізму, виконуючи свої конституційні функції (дбаючи про єдність та територіальну цілісність країни). Навіть у федеративних країнах, де законодавчі та виконавчі органи суб'єктів федерації мають широкі повноваження проводити власну політику щодо органів місцевого самоврядування нижчого рівня, загальні засади здійснення фінансового вирівнювання, його принципи зафіксовані у федеральних законах або ж конституціях. Отже, механізм фінансового вирівнювання входить до комплексного механізму державного управління і містить «практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей»²;

- механізм фінансового вирівнювання має в своєму розпорядженні специфічні інструменти – міжбюджетні трансферти.

При побудові та застосуванні певного інструмента використовуються фінансові показники, нормативи, ліміти. Перші характеризують кількісну та якісну сторони соціально-економічних явищ і процесів. До них включаються прогнозовані та фактичні обсяги доходів та видатків бюджетів, обсяг видатків на фінансування окремих повноважень, кількість споживачів суспільних послуг, працівників бюджетної сфери, бюджетних установ, показники їх оснащення (кількість лікарняних ліжок, місць у закладах культури, спорту тощо), податкоспроможність і т. ін.

Нормативи характеризують встановлений рівень фінансування певних видів видатків. Важлива проблема при формуванні місцевих бюджетів – поєднання доходів з видатками на основі нормативного методу із застосуванням показників мінімальної бюджетної забезпеченості на одного одержувача суспільних послуг. Розрахункові показники видаткової частини бюджетів повинні здійснюватись на основі соціальних нормативів, розроблених і затверджених відповідно до Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії». При визначенні нормативів надання соціальних послуг, а також обсягу потреби у видатках розрахунки повинні базуватись на елементах видатків за економічною класифікацією (заробітна

² Державне управління: Слов.-довід. / В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко, І. М. Варзар та ін. / За ред. В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – С. 116

плата, харчування, медикаменти, енергоносії, капітальний ремонт тощо). Для врахування міжтериторіальних відмінностей у вартості надання основних суспільних послуг потрібно розрахувати та науково обґрунтувати відповідні коригуючі коефіцієнти.

Ліміти, що використовуються у фінансовому вирівнюванні, є «певними обмеженнями на витрати»³. До них включають межу вирівнювання (коефіцієнт вирівнювання), встановлення якої є результатом політичного вибору між ефективністю та рівністю⁴. Ліміти часто застосовують при наданні лімітованих пайових умовних трансфертів, що передбачають встановлення часток донора і реципієнта у фінансуванні програми, на яку надається трансферт.

Досліджуючи комплекс засобів регулювання фіскальних дисбалансів, зауважимо, що залежно від характеру впливу на економічну поведінку реципієнтів фінансової допомоги розрізняють прямі та непрямі методи фінансового вирівнювання. Застосування непрямого методу (переадресування податків) забезпечує певний рівень сектору управління наперед визначеною часткою податкових доходів, у використанні цих надходжень органи місцевого самоврядування отримують більший ступінь свободи⁵. Використання прямого методу (надання загальних і цільових трансфертів) ставить органи місцевого самоврядування у фінансову залежність від донорів, обмежує їх політичну свободу у прийнятті рішень, посилює фінансову і політичну підзвітність.

Будучи складовою фінансового механізму, механізм фінансового вирівнювання бере участь у виконанні двох основних функцій: «фінансового забезпечення й фінансового регулювання економічних і соціальних процесів у державі»⁶. Виконання функції фінансового забезпечення зводиться до надання бюджетних ресурсів органам управління, що не мають достатніх власних коштів для фінансування закріплених за ними повноважень. Насамперед це стосується вирівнювання вертикальних фіскальних дисбалансів і здійснюється шляхом надання місцевим бюджетам дотацій вирівнювання, закріплених або застосуванням регулюючих податків.

Використовуючи засоби фінансового вирівнювання, держава регулює соціально-економічний розвиток окремих територій країни. Вчений Р. Масгрейв довів, що надання трансфертів субнаціональним органам управління призводить до збільшення споживання приватних і суспільних благ

³ Василик О. Д. Державні фінанси України: навч. посіб. – К.: Вища шк., 1997. – С. 104.

⁴ Напрямки вдосконалення між бюджетних відносин: Звіт, підготовлений для Світового банку. – К., 2003. – С. 8–9.

⁵ Слухай С. Між бюджетні трансферти у постсоціалістичних країнах: від теорії до реалій: монографія. – К.: АртЕк, 2002. – С. 30.

⁶ Слухай С. Міжбюджетні трансферти у постсоціалістичних країнах: від теорії до реалій: Монографія. – К.: АртЕк, 2002. – С. 102.

на певній території через скорочення податків⁷. Тобто відбувається одночасне зниження податкового навантаження на місцеву економіку і збільшення споживчого попиту, що є вагомим чинником економічного розвитку території.

Регулювання розвитку територій на основі використання механізму фінансового вирівнювання відбувається, насамперед, шляхом надання цільових міжбюджетних трансфертів, а саме субвенцій на виконання інвестиційних проектів, що має на меті розбудову місцевої соціально-економічної інфраструктури. Втім, не можна однозначно розмежувати міжбюджетні трансферти за їх функціональним призначенням: фінансового забезпечення або фінансового регулювання. Одні й ті ж міжбюджетні трансферти одночасно виконують функцію забезпечення діяльності органів управління і впливають на соціально-економічний розвиток певної території. Це відбувається шляхом прямого та опосередкованого впливу на стан місцевої економіки як державного, так і приватного її секторів.

Фінансове вирівнювання у розвинутих зарубіжних країнах вдосконалюється вже століття, воно тісно пов'язане із системою послуг, що забезпечуються державною владою і місцевим самоврядуванням. Іншими словами, надання громадянам державних і громадських послуг там є основним змістом діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування.

Держава у більшості розвинутих країн виробила певний інструментарій, за допомогою якого вирівнюються видатки і доходи місцевої влади та гарантуються відповідні послуги. Це доволі чітке розмежування та закріплення обов'язків органів виконавчої влади і місцевого самоврядування у сфері забезпечення громадян державними та громадськими послугами. Це закріплення на постійній основі доходів і відповідних дохідних баз за кожним рівнем влади по всій її вертикалі.

До інструментів фінансового вирівнювання також належить система державних соціальних суспільних стандартів і громадських послуг. Мова йде про гарантовані державою кількісні та якісні стандарти таких послуг. Серед інструментів – фонди фінансового вирівнювання, тобто фонди грошових ресурсів, за рахунок яких надається фінансова допомога тим територіям, які не мають достатніх власних доходів для надання державних і громадських послуг на рівні визначених стандартів.

Отже, механізм фінансового вирівнювання – це сукупність засобів регулювання відносин з приводу розподілу, перерозподілу та використання частини виробленого ВВП, спрямованих на скорочення міжтериторіальних фіскальних диспропорцій з метою фінансового забезпечення і фінансового

⁷ Musgrave R. A. and Musgrave P. B. Public Finance in Theory and Practice. – 5th ed., McGraw–Hill, Inc., USA. – 1989. – P. 461–462.

регулювання соціально-економічного розвитку територій країни. Наявність у державі добре продуманої та ефективної системи фінансового вирівнювання – це індикатор цивілізованості країни.

Особливо важлива роль в ієрархії місцевих фінансових інститутів належить самостійним місцевим бюджетам. Саме місцеві бюджети є фондами, в яких мобілізується основна частина фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення надання громадських послуг. Тому забезпечення самостійності місцевих органів влади у формуванні цих фондів – надзвичайно важливе завдання.

З інститутом самостійних місцевих бюджетів тісно пов'язаний інститут місцевих податків і зборів. Саме місцеві податки і збори мають забезпечити фіскальні передумови самостійності місцевих бюджетів у частині формування їхніх доходів.

Ми вважаємо, що необхідно закріпити за місцевим самоврядуванням достатню кількість фінансових ресурсів, більша частина яких повинна отримати статус місцевих податків та зборів. Адже очевидно те, що зміцнити місцеве самоврядування в Україні можна лише шляхом удосконалення фіскальної політики. Однак комплексне обговорення проблем розвитку місцевих фінансів та фіскальної децентралізації часто лишається поза проблематикою державного бюджету. Водночас саме через місцеві бюджети фінансуються послуги, які безпосередньо споживають громадяни України: освіта, охорона здоров'я, житлово-комунальне господарство тощо. Тому законодавчі ініціативи щодо зміцнення ресурсної бази та підвищення ефективності управління місцевими бюджетами дуже актуальні.

З метою підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування в залученні на свою територію як юридичних, так і фізичних осіб необхідно змінити систему розподілу податку з доходу фізичних осіб між місцевими бюджетами. Чинна система справляння податку з доходів фізичних осіб передбачає його надходження до місцевого бюджету за місцем роботи платника податку. Це означає, що до місцевих бюджетів не надходить податок від доходів громадян, основне місце роботи яких знаходиться поза територією певного населеного пункту. З цією проблемою вже зустрілись адміністративно-територіальні утворення, розташовані навколо великих міст. На нашу думку, вихід з цієї ситуації – введення єдиного порядку сплати податку з доходів фізичних осіб за місцем проживання громадянина.

Зарахування частини податку з доходів фізичних осіб до місцевого бюджету за місцем проживання платника дасть змогу, з одного боку, пов'язати мешканців адміністративно-територіальних одиниць з відповідними місцевими бюджетами через систему оподаткування, з іншого – спрямувати діяльність місцевих органів влади відповідно до інтересів місцевих жителів.

З метою збільшення доходів місцевих бюджетів необхідно встановити довготермінові нормативи відрахувань від податку на прибуток підприємств, що значно вплинуло б на повноту зборів від цього податку на всіх рівнях бюджетної системи, сприяючи зацікавленості в цьому місцевих органів влади. Для отримання своєї частки від податку органи влади на місцях зацікавлені у збільшенні загального обсягу цього податку, що надходить на підвідомчій території до бюджетної системи, включаючи вищезазначені бюджети. Це також дало би змогу ліквідувати штучну дотаційність високорозвинених регіонів, скоротити дотаційність інших і зустрічні фінансові потоки між рівнями бюджетної системи.

Дуже важливо підвищувати частку власних доходів місцевих бюджетів. Цьому повинна сприяти розвинута система місцевих податків і зборів, яка передбачає забезпечення основних надходжень до бюджетів міських, селищних і сільських рад, підтримку і розвиток місцевої інфраструктури, роль якої зростає у проведенні соціальної та економічної політики.

Тому важливим елементом розвитку системи місцевого оподаткування є відмова від неефективних податків і зборів, які не мають ні фіскального (іноді надходження від податків не перевищують витрат по стягненню), ні регулюючого значення. Тому і їх не використовує місцева влада. До таких необхідно віднести збори за проведення кіно- та телезйомок, за участь у бігах на іподромі, за вигрші на бігах, збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі, а також збір з власників собак.

До переліку місцевих податків і зборів потрібно додати податок на нерухомість, податок на спадщину, дарування, податок на майно підприємств, організацій та громадян. Ці податки дадуть змогу перерозподіляти кошти, встановлюючи залежність між обсягами місцевих бюджетів і результатами господарювання підприємств, рівнем оплати праці працівників, ступенем розвитку ринку нерухомості, ефективного використання суб'єктами господарювання майна тощо, що стимулюватиме органи місцевої влади створювати сприятливі умови для розвитку підприємництва, адже це безпосередньо впливатиме на обсяги доходів місцевих бюджетів.

Органам місцевого самоврядування, на нашу думку, необхідно передати ті фіскальні інструменти, які фактично місцеві (тобто зараховуються до місцевих бюджетів). До таких належить плата за землю та податок з власників транспортних засобів. Ці податкові платежі мають значні обсяги і стабільно надходять до бюджетів. Крім того, базу оподаткування плати за землю доцільно встановлювати на місцевому рівні, а органи місцевої влади без великих додаткових витрат (порівняно з іншими місцевими платежами) можуть організувати систему контролю за сплатою таких податків.

До місцевих податків і зборів необхідно віднести податок на промисел, плату за торговий патент на певні види підприємницької діяльності, плату за ліцензії. Такі податки потрібно віддати у розпорядження місцевих органів влади з правом встановлення ставок оподаткування. Загроза виникнення податкової конкуренції слугуватиме інструментом обмеження ставок таких податків.

Доцільне включення до системи місцевого оподаткування екологічних податків. При цьому потрібно ввести екологічні податки на продукт, який забруднює навколишнє середовище. Такі податки ввійдуть до ціни і їх застосування не лише сприятиме зниженню загального рівня забруднення, а й стимулюватиме виробництво нової, екологічно чистої продукції, адже такий додатковий фінансовий тягар збільшує ціну шкідливої продукції.

Питання матеріального та фінансового забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування – одне із визначальних при будь-яких реформах, що стосуються сфери їхньої компетенції. До пріоритетів належить питання створення умов для максимальної фінансової автономізації місцевого самоврядування.

Так, для підвищення фінансової незалежності місцевих органів влади потрібно всебічно розвивати систему місцевих облігаційних запозичень як додаткового ресурсу місцевої влади.

Місцеві облігації – один із головних інструментів, який дає можливість забезпечити грошовими коштами спорудження та утримання багатьох об'єктів, функціонування яких має важливе значення для даної місцевості, наприклад, шкіл, парків, університетів, лікарень, місцевих електростанцій тощо, а також для фінансування різного роду місцевих проектів будівництва мостів, підприємств із переробки відходів, очисних споруд, насосних станцій, системи водозабезпечення та інших.

Сьогодні найважливіше завдання формування ринку облігацій місцевих позик полягає у створенні ліквідного ринкового інструменту, що має привабливі ринкові характеристики, і, в той же час, є ефективним інструментом залучення фінансових ресурсів у бюджет територіальної одиниці.

Для успішного функціонування ринку місцевих позик необхідна наявність добре розвинутої ринкової інфраструктури, насамперед незалежних рейтингових агентств та консалтингових фірм.

Також для удосконалення процесу випуску і розміщення місцевих облігацій необхідна розробка адекватної нормативно-правової бази, спрямованої на встановлення чітких і послідовних правил здійснення місцевих запозичень і надання місцевих гарантій та на створення ефективного і безпечного механізму фінансування органами місцевого самоврядування пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку міст.

Провідне місце в структурі матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування займає комунальна власність. Поняття комунальної власності вперше на законодавчому рівні було введено Законом України «Про власність», що розглядалася як різновид державної власності. Конституція України визначає комунальну власність як самостійну форму власності, суб'єктами якої є територіальні громади села (кількох сіл у разі добровільного об'єднання у сільську громаду їх жителів), селища, міста, району в місті.

Від імені та в інтересах територіальних громад повноправності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності можуть здійснювати відповідні органи місцевого самоврядування.

До складу комунальної власності входить: рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в т. ч. банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частка в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, місцеві енергетичні системи, громадський транспорт, системи зв'язку та інформації, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування, майно, передане у комунальну власність іншими суб'єктами власності та будь-яке інше майно, рухомі та нерухомі об'єкти, які за правом власності належать територіальним громадам, а також кошти, отримані від відчуження об'єктів права комунальної власності.

Перелік об'єктів права комунальної власності територіальної громади визначає відповідна сільська, селищна, міська рада.

Рухоме і нерухоме майно, інші об'єкти права комунальної власності громадського користування, які мають важливе значення для життєзабезпечення села, селища, міста, задоволення потреб територіальної громади та для збереження історико-культурних об'єктів визначаються територіальною громадою як об'єкти виняткового права комунальної власності.

До об'єктів виняткового права комунальної власності, зокрема, можуть бути віднесені:

- землі загального користування населених пунктів (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, пасовища, сінокоси, набережні, парки, міські ліси, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкодження та утилізації відходів), а також землі, надані для розміщення будинків органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- землі природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення;

- річки, водойми та їх береги;

- кладовища;

- пам'ятки історії та архітектури;

- природні ландшафти та заповідники;
- інші об'єкти, перелік яких встановлює територіальна громада або відповідна рада.

Об'єкти виняткового права комунальної власності не можуть бути відчужені у будь-який спосіб, а їх перелік встановлює статут територіальної громади.

Територіальні громади можуть мати спільну власність (сумісну або часткову) – об'єкти, що задовольняють спільні потреби територіальних громад, об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів, які за рішенням двох або кількох територіальних громад, відповідних органів місцевого самоврядування об'єднуються на договірних засадах для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій.

Територіальна громада безпосередньо або через органи місцевого самоврядування володіє, користується і розпоряджається належним їй на основі права комунальної власності рухомим і нерухомим майном, коштами та іншими об'єктами з метою забезпечення надання необхідних громадських послуг. Так, відповідно до законодавства територіальна громада – власник комунального майна, може здійснювати з об'єктами комунальної власності будь-які господарські операції, передавати їх у постійне або тимчасове користування фізичним та юридичним особам, здавати в оренду, вносити як частку до статутного фонду підприємств та акціонерних товариств, продавати, купувати, використовувати як заставу, приватизувати, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів комунальної власності, що приватизуються або передаються у користування та оренду тощо.

З метою забезпечення умов для надання громадських послуг на належному рівні органи місцевого самоврядування можуть продавати, купувати, резервувати земельні ділянки, здавати їх в оренду, використовувати як заставу, передавати їх як внески до статутних фондів (капіталів) акціонерних товариств, товариств з обмеженою відповідальністю, кооперативів, фінансово-кредитних установ та інших підприємств і організацій.

Виконавчі органи місцевого самоврядування у встановленому законом порядку створюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, установи та заклади, визначають цілі їхньої діяльності та організаційні форми; затверджують статuti створених ними підприємств, організацій та установ. Відповідно до законодавства вони регулюють ціни та тарифи на продукцію і послуги створених підприємств, взаємовідносини цих підприємств із відповідним бюджетом; встановлюють порядок використання прибутку, контролю за ефективністю використання належного підприємствам

майна, веденням фінансово-господарської діяльності, призначають та звільняють керівників таких підприємств, заслуховують звіти про їх діяльність; делегують своїх представників до спостережних рад господарських товариств, частка капіталу яких належить органам місцевого самоврядування.

Останніми роками особливого значення набуває проблема управління комунальною власністю як джерелом потенційних доходів місцевої влади. Адже у процесі становлення інституту місцевого самоврядування відбулося розмежування суспільної (народної) власності на приватну, акціонерну, комунальну та власність центральної влади. Управління об'єктами права комунальної власності здійснюють виконавчі органи місцевого самоврядування або інші уповноважені ними юридичні та фізичні особи. Управління об'єктами права спільної власності територіальних громад здійснюють за рішенням районних, обласних рад районні, обласні державні адміністрації. Для управління об'єктами права спільної власності сільськими, селищними, міськими радами можуть бути створені відповідні органи управління.

Відповідно до Конституції України право комунальної власності територіальної громади захищає закон на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів. Об'єкти права комунальної власності не можуть бути вилучені у територіальних громад і передані іншим суб'єктам права власності без згоди безпосередньо територіальної громади або відповідного рішення ради чи уповноваженого нею органу, за винятком випадків, передбачених законом.

У сучасних соціально-економічних умовах розвитку нашої країни та її регіонів підприємства житлово-комунального господарства здебільшого збиткові, а тому місцева влада повинна трансформувати цей інститут місцевих фінансів. У цьому контексті необхідно:

- диференціювати об'єкти спільної власності територіальних громад на об'єкти спільної сумісної та часткової власності;

- у законодавчому порядку закріпити структури об'єктів комунальної власності, визначити перелік об'єктів виняткового права власності;

- заборонити приватизацію об'єктів права комунальної власності, якщо наслідком цього стане скорочення обсягу та погіршення якості послуг, що надають населенню шляхом використання цих об'єктів;

- розвивати формування обласної та районної комунальної власності як власності відповідних регіональних співтовариств, передавати відповідні об'єкти сумісної спільної власності територіальних громад до районів та обласної власності (об'єктів, які функціонують в інтересах населення регіону загалом).

Одне з пріоритетних завдань місцевих органів влади – забезпечення подальшого розвитку науково-технологічного та інноваційного потенціалу території. З цією метою повинні бути створені умови для формування

сучасного виробничого комплексу, здатного до розвитку та забезпечення внутрішніх потреб, нарощування експорту конкурентоспроможної продукції та послуг, збільшення обсягів виробництва промислової продукції на основі найповнішого використання вітчизняного виробничого потенціалу.

Актуальність територіального аспекту управління інноваційними процесами зростає у зв'язку з економічною ситуацією, обумовленою дефіцитом ресурсів, поглибленням диспропорцій у розміщенні трудових ресурсів і основних виробничих засобів. Відтак, основною метою територіального управління стає вирішення міжгалузевих науково-технічних проблем, а також опрацювання стратегії науково-технічного розвитку, що спроможна забезпечити комплексний, збалансований, ефективний розвиток території, раціональне використання місцевих мінерально-сировинних і трудових ресурсів, науково-технічного і виробничого потенціалу територіального утворення, розвиток ринкової інноваційної інфраструктури.

Отже, вирішення багатьох проблем, пов'язаних із формуванням і використання місцевих фінансів значною мірою визначило би вирішення соціально-економічних проблем територіальної громади. А від того, наскільки політично незалежні і фінансово забезпечені адміністративно-територіальні одиниці, залежить стабільність і незалежність усієї держави.

Процеси в економічному і соціальному житті на місцевому рівні розвиваються настільки швидко, що не прийняття нової парадигми регулювання соціально-економічного розвитку території ставитиме під загрозу темпи економічного зростання та соціальну стабільність у державі.

Тетяна Кізима

кандидат економічних наук, доцент

1.3. Домінанти становлення і розвитку середнього класу в контексті розбудови місцевих фінансів в Україні

Ринкові перетворення і формування в Україні нового за своєю сутністю соціально-економічного устрою охоплюють не лише трансформацію раніше існуючих базисних і надбудованих суспільних відносин, а й утвердження відповідної соціальної структури суспільства, основну роль в якій відіграє формування середнього класу.

Актуальність питання становлення в Україні середнього класу зумовлена низкою політичних, соціальних і економічних причин. Із вирішенням цього надзвичайно важливого питання пов'язують успішність подальших реформ, перспективи науково-технічного прогресу, інноваційного розвитку економіки та соціально-політичної стабільності українського суспільства.

Становлення середнього класу в Україні в політичному аспекті є ідеологемою, яка декларується державними і місцевими владними структурами й присутня у програмах багатьох політичних партій як символ нових соціально-політичних орієнтацій національних еліт. У соціальному аспекті акцент проблеми полягає в потребі усвідомлення суспільством динаміки соціально-класових зрушень, що відбуваються в сучасному українському суспільстві, та необхідності самоідентифікації окремих верств населення за класовою приналежністю до певних структур суспільства. В економічному аспекті важливе визначення передумов та економічних чинників генезису й еволюції середнього класу як рушійного чинника соціально-економічного розвитку суспільства.

Незважаючи на офіційно проголошену тенденцію до певного поліпшення вітчизняних макроекономічних показників, Україна продовжує переживати надзвичайно складний етап свого державотворення, а державні та місцеві органи влади плекають надію, що у вирішенні проблем соціально-економічного характеру допоможе середній клас – гарант демократії та незворотності ринкових реформ.

Вивчення феномена «середній клас» дедалі більше стає актуальним з огляду на його роль у процесі формування фінансово стабільної та політично незалежної демократичної держави. Останнім часом з'явилася зацікавленість державних і місцевих владних структур у розвитку потужного середнього класу в Україні. І це цілком закономірно, адже саме середній клас завжди був і продовжує залишатися найнадійнішою опорою ринково-демократичних перетворень. Світова практика довела, що справжня демократія може будуватися лише на підтримці тих громадян, які в матеріальному плані від влади незалежні. Добробут країни, її майбутній розвиток залежить насамперед не від багатих, а від середнього класу, до рівня якого необхідно підтягувати бідніші верстви населення.

Головні чинники, які стримують формування потужного середнього класу в Україні, – недостатня роль малого та середнього підприємництва, його незначний внесок у розвиток економіки, велика поляризація суспільства та значна питома вага незаможних верств населення у його структурі. Окремі проблеми середнього класу потребують масштабних досліджень, вироблення відповідних наукових рекомендацій. Адже без ретельного дослідження цього теоретичного аспекту неможливе подальше вироблення та впровадження завдань конкретної державної політики (як на загальнодержавному, так і місцевому рівнях) щодо створення умов для розвитку потужного середнього класу в українському суспільстві.

До теми формування середнього класу у своїх працях зверталися ще Арістотель, А. Сміт, А. Сен-Сімон. Проте найбільшого розвитку концепція

середнього класу набула у працях К. Маркса і М. Вебера. Саме ці вчені заклали методологічну основу й започаткували головні напрями розвитку теорії середнього класу.

Радянські суспільствознавці, не визнаючи терміну «середній клас», досліджували його під найменуванням «середні верстви» (І. Антонович, О. Левковський, С. Надель, В. Песчанський, Ю. Чаплигін). Вагомий внесок у дослідження різних аспектів середнього класу зробили російські вчені О. Авраамова, З. Голєнкова, М. Горшков, Т. Заславська, Т. Малєва та інші.

Ступінь розробки концепції середнього класу у вітчизняній економічній літературі на сьогоднішній день є доволі незначним, оскільки ця тема стала актуальною для нашої держави лише з недавнього часу. Важливі проблеми становлення і розвитку середнього класу досліджували такі українські вчені, як І. Бондар, Є. Головаха, О. Куценко, Е. Лібанова, О. Якуба. Окремі напрацювання щодо розробки моделі формування українського середнього класу відображені у роботах вітчизняних науковців Л. Антошкіної, З. Варналія, В. Воловича, С. Грабовського, С. Макєєва, В. Паламарчука, О. Симончук, Ю. Сурміна, С. Сьоміна, Т. Тресвятської та інших авторів.

Але, віддаючи належне науковій значимості цих праць, в яких розглянуто різні аспекти такого феномену, як «середній клас», треба наголосити, що головна увага вітчизняних науковців обмежена лише окремими аспектами функціонування та розвитку середнього класу. Практично відсутні системні дослідження фінансово-економічних чинників, що впливають на формування потужного середнього класу в Україні, а також параметрів впливу середнього класу на розбудову державних та місцевих фінансів в Україні.

У сучасному цивілізованому суспільстві середній клас – складне соціальне утворення. Історично його формування проходило в кілька етапів: спочатку як «тарого», а потім як «нового» середнього класу.

«Старий» середній клас (формування якого розпочалось із середини ХІХ ст.) – сукупність дрібних підприємців, торговців, власників магазинів і ресторанів, людей вільних професій, дрібних і середніх селян. Тобто основною ознакою, яка констатує економічну об'єктивність «старого» середнього класу, був його специфічний стан хазяїна-працівника: середній клас як клас дрібних приватних власників міста й села, що займається дрібним виробництвом чи дрібною торгівлею, застосовує переважно особисту працю (та працю членів родини), рідко вдаючись до найманої праці, і живе на доходи від свого сімейного бізнесу.

Починаючи із середини ХХ ст. у процесі еволюції капіталістичних відносин посилюється домінування в робочій силі груп професійних і технічних службовців і водночас спостерігається зменшення частки робітників. Причина цих класотворних процесів – кардинальна зміна в системі суспільного поділу праці, посилення ролі управлінської праці, підвищення значення вищої освіти, знань та інформації. На цій основі відбувається формування своєрідного капіталу – «людського» капіталу, носієм якого є не майно, не засоби

виробництва, а сама людина-працівник. Зазначена обставина трансформує розуміння «середній клас» у його старій змістовності й зумовлює появу «нового» середнього класу¹.

Професійний склад «нових середніх» представлений двома великими категоріями найманих службовців: спеціалістами (ученими, економістами, програмістами, інженерами, юристами, лікарями, викладачами, які становлять міжкласовий прошарок – інтелігенцію) та менеджерами (адміністраторами й управлінцями). Ресурси впливу цього класу пов'язані не з класичною власністю – капіталом чи засобами виробництва (як у старого середнього класу), а з інтелектуальною власністю і професійною діяльністю. Їхній основний капітал – це володіння інформацією, спеціальними знаннями і творчими здібностями. Завдяки концентрації у своєму розпорядженні цих надзвичайно важливих і затребуваних у сучасній економіці ресурсів новий середній клас зосереджує вплив і владу, контролює становлення нового постіндустріального порядку.

Зважаючи на те, що «нові середні» володіють особливим «людським» капіталом, на отримання якого затрачено роки напруженої праці та значні кошти на навчання, їхня праця престижна й високооплачувана. У західному суспільстві чітко відстежується пряма залежність матеріальних статків і соціального статусу від рівня та якості отриманої освіти, тобто консистентність винагороди (дохід, влада, повага) та інвестицій (освіта, професійна майстерність, компетентність). Незважаючи на те, що представники цього класу мають високий рівень освіти, їхня постійна життєва практика – самоосвіта, безперервне нарощування інтелектуального потенціалу як форми виразу людського капіталу. Як справедливо зазначає Л. Антошкіна, власність на інтелектуальний капітал має істотні переваги над власністю на фізичний капітал: після реалізації знань чи інформації самі знання зберігаються (не відриваються) у своїх безпосередніх виробників і їх можна необмежено виносити на ринок².

Єдиного визначення середнього класу, котре б повно та всеохоплююче характеризувало це поняття, у вітчизняній науковій літературі на сьогоднішній день не існує. Доволі важко знайти визначання середнього класу і у відомих економічних словниках та економічних енциклопедіях. Тому питання стосовно цього поняття поки що залишається дискусійним. Взагалі, класи – це великі спільноти людей, які посідають провідне місце в економічній, соціальній, політичній, правовій, ідеологічній та інших підсистемах суспільних відносин³.

¹ Антошкіна Л. Середній клас: соціальний статус та економічні чинники його становлення і розвитку в Україні // Україна: аспекти праці. – 2005. – № 6. – С. 25.

² Антошкіна Л. Середній клас: соціальний статус та економічні чинники його становлення і розвитку в Україні // Україна: аспекти праці. – 2005. – № 6. – С. 25.

³ Економічна енциклопедія: у 3-х т. Т.1 / Ред. кол.: С. В. Мочерний (відп. ред) та ін. – К.: Видав. центр «Академія», 2000. – С. 761.

Таке визначення класу зайвий раз підкреслює цивілізаційний характер формування його окремого типу – середнього класу.

Тому зважаючи на актуальність тематики дослідження, спробуємо проаналізувати наукові доробки та напрацювання вітчизняних і зарубіжних вчених з цієї проблематики.

Колектив науковців під керівництвом Е. Лібанової визначає середній клас як соціальне угруповання, що має свої визначальні характеристики, до яких віднесено: певний рівень доходів, володіння нерухомістю, наявність власного бізнесу, вища освіта і професійна кваліфікація, задоволення своїм статусом, поміркований політичний консерватизм, заінтересованість у підтримці соціальної стабільності, суб'єктивна ідентифікація себе із середнім класом⁴.

З. Варналій зазначає, що середній клас – це базовий прошарок суспільства, який визначає його соціально-економічний прогрес, на ньому базується економічна система та її політична надбудова. Саме цей прошарок визначає характер і рівень виробництва, за ним визначається добробут нації⁵. На думку З. Варналія, у структурі середнього класу «значне місце мають посісти верстви, пов'язані з недержавним сектором економіки: дрібні та середні підприємці, працівники приватних підприємств, особи, які здійснюють підприємницьку діяльність без створення юридичної особи (громадяни – підприємці), власники тих чи інших приватних об'єктів, цінних паперів тощо».⁶

Т. Ковальчук стверджує, що «середній клас – це економічно активна частина громадян, що мають пристойний для людини ХХІ ст. рівень матеріального забезпечення, досягають його власною працею, усвідомлюють свої соціально-економічні інтереси і активно діють заради їх реалізації»⁷. Аналогічних поглядів притримуються С. Фірсова⁸ та Д. Нікітенко, який розширює це визначення тезою про те, що у середнього класу «психологія нагромадження переважає над психологією виживання»⁹.

Таким чином, можемо зауважити той факт, що більшість вітчизняних науковців асоціюють середній клас з найактивнішою в економічному аспекті частиною населення, яка вирізняється насамперед такими ознаками, як рівень добробуту, освіченість, соціальний престиж тощо.

⁴ Лібанова Е. Середній клас в Україні: сучасні масштаби і проблеми розвитку // Україна: аспекти праці. – 2002. – № 8; Політика становлення середнього класу // Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2001 році». – К.: Інф.-вид. центр Держкомстату України, 2002.

⁵ Варналій З. С. Мале підприємництво: основи теорії і практики. – К.: Знання, 2001. – С. 215.

⁶ Там же. – С. 214.

⁷ Ковальчук Т. Чи є у нас середній клас? // Урядовий кур'єр. – 2002. – № 222. – С. 8.

⁸ Фірсова С. Г. Середній клас як чинник соціально-економічного розвитку суспільства // Формування ринкових відносин в Україні. – 2006. – № 1. – С. 127.

⁹ Нікітенко Д. Вплив розвитку малого підприємництва на становлення та розвиток середнього класу в Україні // Актуальні проблеми економіки. – 2003. – № 10. – С. 125.

Характерні ознаки віднесення людини до середнього класу за прийнятими у світовій практиці стандартами такі: обсяги реальних сукупних доходів; наявність доходів від власності (земля, нерухоме майно, акції тощо); рівень освіти, професійний рівень; соціальний статус; можливість розроблення та реалізації довготермінової стратегії зростання особистого добробуту.

Вітчизняні науковці В. Васильченко та Л. Щетиніна виділяють чотири критерії, використовуваних на Заході, відповідність яким характеризує належність до середнього класу, а саме:

- володіння власністю, яка еквівалентна у вартісному обґрунтуванні 20-100 середнім доходам працівника в економічно максимально активному віці;
- стабільний дохід обсягом 2–10 прожиткових мінімумів;
- належність до найбільш повноправного прошарку, який становить основу електорату;
- законослухняність, високий рівень соціальної відповідальності, прагматичний склад мислення та активна соціальна діяльність¹⁰.

Г. Доманьський основними характеристиками середнього класу вважає: чітко визначену професійну належність; власність; матеріальний стандарт життя та поведінку, зумовлену орієнтаціями¹¹.

О. Доброгорська, акцентуючи увагу на необхідності розмежування економічних та неекономічних чинників формування й розвитку середнього класу, наголошує, що нерідко західні та вітчизняні економісти до економічних чинників зараховують лише володіння/неволодіння засобами виробництва, ігноруючи розміщення в системі суспільної організації виробництва (задіяність у суспільному поділі праці, зокрема через розумову й фізичну працю, участь/неучасть працівників в управлінні виробництвом і власністю), обсяг отримуваних доходів та їх форми, рівень витрат на споживання, професійно-кваліфікаційний рівень працівників тощо¹².

Вважаємо, що ідентифікувати середній клас в Україні доцільно за тією ж системою основних ознак, що окреслюють середній клас у країнах із розвинутою економікою, а саме:

- рівень матеріального добробуту та стандарти споживання;
- рівень освіти та кваліфікації, професійно-кваліфікаційний статус (характерною рисою середнього класу в розвинутих країнах є те, що майже всі його представники – від найнижчого щабля до найвищого – незалежно від галузі економіки, де вони зайняті, – це кваліфіковані та висококваліфіковані працівники).

¹⁰ Васильченко В., Щетиніна Л. Основні проблеми формування середнього класу в Україні // Україна: аспекти праці. – 2006. – № 3. – С. 32.

¹¹ Доманьський Г. Формування середнього класу в Польщі: рушійні сили та перешкоди // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2006. – № 3. – С. 55.

¹² Доброгорська О. Мотиваційний механізм сприяння підприємницькій діяльності представників середнього класу // Персонал. – 2006. – № 8. – С. 79.

Зауважимо, що західні та вітчизняні науковці при дослідженні середнього класу у структурі суспільства виокремлюють суб'єктивний і об'єктивний підходи. В основі суб'єктивного методу закладено принцип «самоідентифікації», тобто мається на увазі думка членів суспільства відносно того, до якої соціальної верстви вони себе відносять. Об'єктивний метод ґрунтується на ознаках, незалежних від думки індивіда, а саме від характеру діяльності та обсягу доходів. Але до уваги беруться і такі характеристики, як освіта, рівень кваліфікації тощо. Численні дослідження відзначають переважаючу тенденцію, що при суб'єктивному підході до середнього класу себе зараховує значно більша кількість населення, ніж при об'єктивному підході.

За даними соціологів, при застосуванні суб'єктивного підходу до середнього класу себе відносять 32–45% населення України. Соціологічна служба Центру Разумкова зафіксувала таку структуру українського суспільства: вищий клас – 1,1%, середній – 45,6%, нижчий 47,1%, не визначилися 6,2% населення. За матеріальним статусом середній клас має обсяг доходу в межах 150–1000 дол. США на місяць у розрахунку на *кожного* (виділено автором) члена сім'ї та доволі високий рівень матеріального статку (якісне житло, добротні меблі, автомобіль, сучасна побутова техніка, модний одяг, повноцінне харчування тощо). З урахуванням зазначеного критерію розмір українського середнього класу становить близько 11%, тобто набагато менше, ніж у разі самоідентифікації¹³.

Беручи до уваги викладене вище, можемо кваліфікувати середній клас як соціальне угруповання, що має набір певних характеристик:

- визначений рівень доходів, володіння нерухомістю; наявність власної справи; висока освіта та професійна кваліфікація;
- задоволеність своїм статусом;
- помірний політичний консерватизм, зацікавленість у підтримці соціальної стабільності;
- суб'єктивна ідентифікація себе із середнім класом.

Визначивши теоретичні засади формування середнього класу, детальніше зупинимося на аналізів витоків та основних параметрів його формування і розвитку в Україні та проведемо аналогію із західними державами.

Вітчизняні соціологи український середній клас (за аналогією із світовою практикою) поділяють на «старий» і «новий». «Старий» середній клас становить третини усього прошарку. Це люди, які володіють засобами виробництва, тобто підприємці й бізнесмени, 40% з яких заробляють свій капітал у сферах торгівлі та послуг. Вони вчасно зорієнтувалися в ситуації, коли розпався Радянський Союз, і зуміли ефективно скористатися нею. Іншу третину становлять офісні працівники, котрих соціологи називають «новим» середнім класом. Як правило, це люди, які отримують в місяць в середньому

¹³ Симончук Е. В. Средний класс: люди и статусы. – К.: Ин-т социологии НАН Украины, 2003. – 464 с.

1 тис. дол. США, але часто не мають квартири, авто, а також повністю залежні від роботодавця, через що їхнє становище дещо хитке і невпевнене. І треті (яких теж відносять до «нового» середнього класу) – це люди, котрим родичі присилають з-за кордону кошти, через що вони себе добре почувають, тож можуть не працювати. На думку експертів Київського Інституту проблем управління ім. С. Горшеніна, нині на заробітках перебуває близько 6 мільйонів українців, які щомісяця висилають родичам в Україну в середньому по 300 дол. США (в сукупності в рік це становить чверть державного бюджету). В Україні середній клас – поняття сімейне. Скажімо, батьки, які мають хороший капітал, автоматично зараховують свого непрацюючого сина-студента також до середнього класу.

Що ж стосується безпосередньо структури вітчизняного середнього класу, то майже дві третини його складу сконцентровано саме в державному секторі (64%), приватні і приватизовані структури забезпечують третину, що залишилася, а в міжнародних організаціях зайнято лише близько 1,5% фахівців із середнього класу, і тому їх вплив у міжнародних організаціях мінімальний¹⁴.

Одна з найважливіших характеристик приналежності до середнього класу – дохід. Проте в сучасній повсякденній свідомості, що культивується вітчизняними засобами масової інформації, рівень доходу – головна та ледь не єдина критеріальна ознака віднесення до середнього класу.

Дійсно, у ринковому середовищі статус людини визначається рівнем її грошових доходів. Так, у США до середнього класу належать громадяни, що мають понад 75 тис. дол. річного доходу. Не виключено, що серед них є дрібні власники, але основна частина – це кваліфіковані фахівці, які заробляють власною працею або за наймом, або на засадах вільного підприємництва (до речі, саме такий дохід отримує рядовий викладач вищого закладу освіти з вченим ступенем, менеджер середньої ланки, кваліфікований лікар)¹⁵. Середній клас США дає до 55% робочої сили і платить 40% федеральних податків. Він є головною групою споживачів, на яку орієнтуються торгові фірми. Представники американського середнього класу домінують в таких професіях як медицина, освіта, журналістика, судно-виробництво. Сюди ж відносять і духовенство.

Що ж стосується України, то дослідження вітчизняних соціологів засвідчують, що 30,9% респондентів, які самоідентифікують себе із середнім класом, отримують до 500 грн. доходу в місяць, 34% – від 500 до 1000 грн., 20,7% від 1000 до 2000 грн., 8,7% – від 2000 до 5000 грн., 2,0% – від 5000 до 10000 грн., 0,7% – більше 10000 грн. (зважте: це заробіток не на 1 особу, а можливо, на чималу сім'ю). До речі, 23,5% респондентів три чверті свого сімейного бюджету витрачають тільки на харчування. З-поміж опитаних

¹⁴ Доброгорська О. В., Науменко П. І., Голик О. В. Професійно-кваліфікаційний рівень працівників як фактор формування середнього класу // Економіка та держава. – 2006. – № 7. – С. 86–87.

¹⁵ Фірсова С. Г. Середній клас як чинник соціально-економічного розвитку суспільства // Формування ринкових відносин в Україні. – 2006. – № 1. – С. 127.

респондентів власним житловим будинком або квартирою володіють 87%; 24,2% респондентів мають один автомобіль, а 1,7% – два і більше¹⁶. Причому забезпеченість населення приватними автомобілями у розрізі регіонів суттєво різниться. Лідерами тут є м. Київ (199 автомобілів на одну тисячу населення), м. Севастополь (146 автомобілів), Запорізька (167 автомобілів) і Полтавська (141 автомобіль) області¹⁷.

І все ж, говорити про належний рівень добробуту (до якого зараховують наявне житло, забезпеченість товарами довготермінового користування, наявність автомобіля, доступність якісних послуг охорони здоров'я, освіти тощо) представників вітчизняного середнього класу поки що не доводиться. Хоча, за твердженням соціологів, сьогодні немає і особливих передумов для падіння рівня життя. Практика доводить, що українське суспільство чомусь звикло жити не завдяки, а наперекір державі.

Досить цікаві дані були отримані в результаті опитування вітчизняних домогосподарств Державним комітетом статистики України щодо обсягу середньодушового грошового доходу на місяць, який, на їхню думку, відповідає межі майнового становища середнього класу (табл. 1). Незалежно від типу домогосподарства найбільша частка респондентів (в середньому кожне третє) вказали дохід понад 5000 грн. на місяць. Наступним за ступенем поширення оцінок був дохід обсягом 4500-5000 грн., який був вказаний кожним п'ятим домогосподарством. Структура відповідей сільських домогосподарств щодо середньодушових грошових доходів середнього класу зміщена порівняно з міськими домогосподарствами у бік нижчих оцінок, що значною мірою пояснюється впливом натуральних надходжень на рівень добробуту селян.

Таблиця 1

Розподіл домогосподарств України за обсягом середньодушового грошового доходу на місяць, який, за їх оцінкою відповідає майновому становищу середнього класу, %¹⁸

Середньодушовий грошовий дохід на місяць (грн.)	Всі домогосподарства		У т. ч. проживають				Всі домогосподарства з дітьми		Всі домогосподарства без дітей	
			у міських поселеннях		у сільській місцевості					
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
до 1000,0	9,1	2,5	5,6	1,4	16,6	4,9	8,2	2,0	9,6	2,8
1000,1-1500,0	12,0	5,8	11,3	3,9	13,3	9,9	11,1	4,9	12,5	6,3
1500,1-2000,0	16,6	10,4	16,7	8,2	16,9	15,4	15,5	9,6	17,4	11,0
2000,1-2500,0	6,5	5,5	6,3	5,0	6,8	6,7	5,7	4,9	7,0	5,9
2500,1-3000,0	14,4	12,4	14,5	11,9	14,3	13,5	13,5	11,4	15,0	13,0
3000,1-3500,0	2,8	2,7	2,9	2,7	2,7	2,8	2,8	2,5	2,8	2,8
3500,1-4000,0	7,0	7,7	7,1	7,9	6,8	7,5	7,4	7,0	6,8	8,2
4000,1-4500,0	1,9	1,8	1,8	1,7	1,9	2,1	2,0	1,8	1,8	1,8
4500,1-5000,0	15,0	20,0	17,4	21,5	9,8	16,4	16,4	19,9	14,1	20,0
понад 5000,0	14,7	31,2	16,4	35,8	10,9	20,8	17,4	36,0	13,0	28,2

¹⁶ Романів Є. Середній клас по-українськи // Експрес. – 2007. – 18–19 травня (№ 71). – С. 11.

¹⁷ Статистичний щорічник України за 2006 рік. – К.: Державний комітет статистики України, 2007. – С. 420.

¹⁸ <http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/gdn/sdrsd/dod3.htm>

Стосовно співвідношення оплати праці у розвинених країнах та Україні (в доларовому еквіваленті), то у США оплата праці вища від оплати праці в Україні (яка у липні 2007 р. становила 271 дол. США), майже в 12 разів, у Франції – відповідно майже в 9, у Великобританії та Німеччині – майже у 8 разів. До того ж, абсолютні показники доходів середнього класу в Україні і в розвинутих країнах також суттєво відрізняються. Так, середня годинна заробітна плата у Німеччині становить 25 дол., в Японії і США – 16, у Франції – 15,5, а в Україні – всього 0,43 дол.¹⁹

Один із головних інструментів податкової політики держави, за допомогою якого відбувається перерозподіл доходів громадян, – податок з доходів фізичних осіб. Відомо, що в Україні основними платниками податку з доходів фізичних осіб є громадяни з невисокими статками (тобто представники потенційного середнього класу). Тому проблему становлення потужного вітчизняного середнього класу у контексті розбудови місцевих фінансів вважаємо доволі актуальною в сучасних умовах. У згаданому напрямі надзвичайно важливим для формування середнього класу в Україні є застосування ефективного податкового регулювання доходів громадян та стимулювання їх зростання через механізм оподаткування.

Питома вага податку з доходів фізичних осіб в доходах місцевих бюджетів України постійно зростає, що в недалекому майбутньому може стати (за прикладом більшості економічно розвинених країн світу) головним джерелом формування доходів держави. У структурі податкових надходжень місцевих бюджетів України питома вага податку з доходів фізичних у 2007 році становила 78% (табл. 2).

Таблиця 2

Структура податкових надходжень до місцевих бюджетів України у 2007 році²⁰

№ з/п	Джерела податкових надходжень	Питома вага, %
1.	Податок з доходів фізичних осіб	78
2.	Податки на власність	3
3.	Збори за спеціальне використання природних ресурсів	9
4.	Внутрішні податки на товари та послуги	3
5.	Місцеві податки і збори	2
6.	Єдиний податок на підприємницьку діяльність з юридичних осіб	2
7.	Єдиний податок на підприємницьку діяльність з фізичних осіб	2
8.	Інші податки	1
	УСЬОГО	100

¹⁹ Фірсова С. Г. Середній клас як чинник соціально-економічного розвитку суспільства // Формування ринкових відносин в Україні. – 2006. – № 1. – С. 127.

²⁰ http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=782038

Найбільшу питому вагу в структурі надходжень податку з доходів фізичних осіб по Україні займають: місто Київ (21%), Донецька (12%), Дніпропетровська (9%), Харківська (6%) та Одеська (5%) області, а найменшу питому вагу – Тернопільська, Волинська, Закарпатська, Кіровоградська, Херсонська, Чернівецька області та місто Севастополь (близько 1% кожен)²¹. Така розбіжність пояснюється передусім нерівномірністю соціально-економічного розвитку регіонів, що обумовлено певним ресурсним потенціалом кожного з них. А найважливіший чинник, який впливає на надходження податку з доходів фізичних осіб до місцевих бюджетів, – це чисельність населення, яке проживає і працює на території того чи іншого регіону, та рівень середньої заробітної плати.

Приріст надходжень податку з доходів фізичних осіб в Україні у 2007 р. порівняно з 2006 р. становив 152,6%. Серед регіонів найбільший приріст надходжень податку спостерігався у Київській (174,6%), Одеській (161,4%), Волинській (156,4%), Хмельницькій (156,1%), Чернівецькій (156%), Житомирській (155,9%) областях та Автономній Республіці Крим (155,2%)²². Причинами такого стрімкого зростання надходжень податку з доходів фізичних осіб стало збільшення ставки податку з 13% до 15%, а також збільшення мінімальної заробітної плати і прожиткового мінімуму.

Тривалий час у вітчизняній фінансовій науці домінуючим був підхід, згідно з яким багатші верстви населення повинні платити й більші податки, що відобразилось у прогресивній шкалі ставок оподаткування. На відміну від прогресивної шкали, пропорційна ставка, яка діє зараз, ставить усіх громадян у рівне становище. Але подібна рівність теж доволі неоднозначна, адже значущість однакової ставки, наприклад, з доходів, що знаходяться в межах прожиткового мінімуму і перевищують його, неоднакова.

Головною метою впровадження пропорційного податку в Україні було задекларовано зниження податкового навантаження на доходи фізичних осіб. Це мотивувалося тим, що така шкала оподаткування доходів, на відміну від прогресивної чи регресивної шкали, забезпечує рівні стимули для отримання доходів як для бідних, так і багатих верств населення, а тому сприятиме активізації економічної діяльності у державі та легалізації доходів громадян. Крім того, уніфікований підхід до кожного платника податку, незалежно від його соціального чи майнового стану, забезпечує горизонтальну справедливість оподаткування. Відмова від складної системи ставок та скасування численних податкових пільг і податкових кредитів роблять такий податок простішим та ефективнішим в адмініструванні.

²¹ http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=782038

²² Там же

Проте вітчизняна практика засвідчує, що заміна прогресивної шкали ставок прибуткового податку з громадян, яка діяла до 1 січня 2004 р., на пропорційну спричинила зниження податкового навантаження і збільшення чистого доходу насамперед заможних верств населення, тобто був порушений принцип вертикальної справедливості оподаткування. В умовах України максимальна ставка прибуткового податку з громадян застосовувалась до відносно незначної частки населення (за даними державної податкової служби, близько 15% найманих працівників сплачували прибутковий податок за ставками 30% та 40%), тому зменшення податкової ставки не зменшило податкового навантаження для основної маси платників і не сприяло легалізації доходів (як це декларувалося раніше).

Зважаючи на сказане вище та враховуючи нинішню ситуацію з диференціацією доходів населення, вважаємо, що оподаткування доходів фізичних осіб в Україні повинне базуватися на таких основних принципах:

- оподаткування доходів громадян повинно бути прогресивним (що підтверджується як історією, так і сучасною світовою практикою), причому прогрес повинен бути помірним і враховувати реальний діапазон доходів громадян, а з доходу у вигляді податку може вилучатися тільки та частина, яка йде на нагромадження (інвестування), і в жодному разі не та, що витрачається на споживання. Помірність, на наш погляд, повинна передбачати невисокі ставки (наприклад, 10%) для осіб з доходами, які незначно перевищують прожитковий мінімум (скажімо, до 5 разів). Доходи, що знаходяться на середньому рівні (5–10 прожиткових мінімумів), доцільно оподатковувати за помірними ставками (наприклад, 15%), а високі доходи (понад 10 прожиткових мінімумів) – за підвищеними (20–25%). Важливе питання у цьому контексті – оподаткування дуже високих і надвисоких доходів. За ідеологією соціальної справедливості до них, начебто, доцільно застосовувати і відповідні ставки – 40–60%. Однак вважаємо, що в сучасних умовах ставки понад 25% невиправдані, адже вони підриватимуть стимули до відкритої продуктивної діяльності, а відтак протидіятимуть формуванню середнього класу в Україні;

- оподаткування доходів обов'язково повинно враховувати кількість непрацевдатних членів сім'ї (дітей, інвалідів, інших утриманців) і відповідно зменшуватись;

- неоподатковуваний мінімум доходів громадян повинен встановлюватися на рівні мінімальної заробітної плати, яка не може бути меншою від законодавчо встановленого прожиткового мінімуму.

Середній клас у сучасному цивілізованому суспільстві виконує специфічні, властиві лише йому функції. За вдалим висловом Т. Заславської, роль середнього класу полягає в «соціальному інноваторстві», що розгортається

у сферах підприємництва, перетворенні соціальних інститутів, оновленні ідеології й культури, формуванні структур громадянського суспільства. Сутність інноваційного внеску середнього класу в розвиток суспільства в соціальному плані полягає в становленні особистості, орієнтованої на індивідуальну самостійність, на вільну самовизначеність у соціальному просторі, на відповідальність за власну долю.

Особлива місія у цьому процесі належить освіті, особливо вищій. Саме вища школа може продукувати персоніфікований інтелектуальний капітал як визначальний чинник «нового» середнього класу, що є найважливішим ресурсом розвитку постіндустріальної економіки.

Загалом населення України має високий освітній рівень. Скажімо, питома вага осіб, які мають повну вищу освіту, у загальній чисельності населення віком від 6 років становила у 2006 р. майже 15%, питома вага осіб з неповною вищою освітою – 17,5%, з професійно-технічною освітою – 20,7%, з повною загальною середньою освітою – 37% (табл. 3).

Таблиця 3

Розподіл населення України за рівнем освіти у 2005–2006 рр.²³

	2005	2006
Кількість населення віком 6 років і старші – усього (тисяч)	43355,2	43031,7
Розподіл населення (%) віком 6 років і старші за рівнем освіти:	100,0	100,0
повна вища	15,2	14,9
базова вища	1,1	1,2
неповна вища	17,9	17,5
повна загальна середня	37,4	37,0
базова загальна середня	12,9	13,6
початкова загальна середня	10,1	10,5
не мають початкової загальної та неписьменні	5,4	5,3
<i>Довідково:</i> професійно-технічна освіта	20,7	20,7

Водночас при доволі значному рівні розвитку людського потенціалу за індексом технологічних досягнень Україна, за результатами спостережень, виконаних на замовлення Програми розвитку ООН та включених до Доповіді про розвиток людини в 2001 р., знаходиться в останній групі – групі так званих «інших країн», в якій за таким показником, як експорт високих та середніх

²³ Характеристика умов життя домогосподарств Тернопільщини у 2006 році. – Головне управління статистики у Тернопільській області, 2007. – С. 15.

технологій, навіть не виділені статистичні характеристики²⁴. Це дає підстави стверджувати, що населення, яке могло б претендувати на входження до середнього класу, залишилось незадоволене результатами реформ, в результаті яких цей прошарок суспільства міг би стати основною складовою не тільки середнього класу, а й науково-технічного потенціалу країни. Не випадково за останні шістнадцять років реформ покинули країну висококваліфіковані спеціалісти, які не змогли знайти своє місце в ринковому середовищі України і продовжують зміцнювати економіку інших країн в ролі професійних трудових мігрантів. Вважаємо, що дані категорії населення ще не втрачені для України. Статистика свідчить, що в середньому один мігрант, який знаходиться в Італії, щорічно пересилає додому біля 5 тис. дол. США, а по Карпатському регіону (Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська і Чернівецька області) щорічні доходи тільки сільських домогосподарств від трудових мігрантів сягають 9 тис. дол. США²⁵. Саме ці категорії громадян можуть стати потенційними представниками вітчизняного середнього класу і, повернувшись з-за кордону, зможуть інвестувати свої накопичення в економіку України за умов реалізації державних програм підтримки та розвитку малого і середнього бізнесу.

У розвинутих країнах між такими параметрами як дохід та освіта існує тісна кореляція (табл. 4). Також привертає увагу різке збільшення доходу осіб зі ступенем бакалавра та з дипломом магістра порівняно з тими, хто не отримував середньої освіти.

Таблиця 4

Річний дохід на особу старшу 18 років у США в залежності від рівня освіти, дол.²⁶

<i>У середньому</i>	25 852
Без середньої освіти	13 697
Із середньою освітою	20 248
Ті, що закінчили коледж	22 226
Зі ступенем бакалавра	37 224
Із дипломом магістра	56 105

В Україні, на жаль, належні знання ще не гарантують у деяких сферах діяльності (освіта, культура, охорона здоров'я, соціальне забезпечення) отримання навіть середньої заробітної плати. Такий стан речей і зумовлює масову міграцію високоосвіченої робочої сили за кордон. За оцінками

²⁴ Доброгорська О. В. Професійно-кваліфікаційний рівень працівників як фактор формування середнього класу / О. В. Доброгорська, П. І. Науменко, О. В. Голик // Економіка та держава. – 2006. – № 7. – С. 85.

²⁵ Біттер О. Грошові та сукупні доходи сільських домогосподарств Карпатського регіону // Економіка України. – 2006. – № 2. – С. 63.

²⁶ Тресвятська Т. Умови та проблеми становлення середнього класу в Україні // Україна: аспекти праці. – 2005. – № 7. – С. 27.

експертів, у 1991–2004 рр. з України виїхало понад 6 тис. кандидатів та докторів наук, третина яких була на момент виїзду у віці до 40 років. Загалом за кордон у період з 1977 по 2001 рр. емігрувало більше 80 тис. громадян з вищою освітою, майже 7 тис. – з незакінченою вищою та 123 тис. осіб із середньою спеціальною освітою²⁷.

Від такого інтенсивного відпливу висококваліфікованої робочої сили Україна зазнає великих людських та матеріальних втрат (підготовка одного вченого обходиться державі в 1,5 млн. дол. США). Очевидно, що знизити рівень еміграції громадян за межі України можливо буде лише тоді, коли умови проживання в нашій країні наблизяться до світових стандартів.

Мінімально прийнятний рівень життя значній частині населення, що працює, забезпечує додаткова зайнятість, яка часто не має нічого спільного із професією та кваліфікацією, а у 97% випадків незареєстрована. За даними Державного комітету статистики України, кількість зайнятих у неформальному секторі економіки у 2006 р. становила 4,6 млн. осіб, або 22,3% загальної кількості зайнятого населення віком від 15 до 70 років. У неформальному секторі економіки в основному працюють особи працездатного віку. Так, у 2006 р. їх частка становила 79,7%, серед яких кожен другий був у віці до 35 років²⁸. Особливо поширена такого роду вимушена діяльність у західних регіонах України, на Вінниччині та в Автономній Республіці Крим. На перший погляд, це є можливістю знаходження нового статусу, однак на практиці така друга робота, даючи певні заробітки, неминуче перешкоджає підвищенню кваліфікації та посадовому зростанню за основним місцем роботи. Узагалі ж, за даними обстежень робочої сили, не за фахом працюють 70% осіб з вищою освітою у сфері фізичних, математичних та технічних наук, 46% – біологічних, агрономічних та медичних наук, 76% – прикладних наук і техніки²⁹. Затребуваність кваліфікованого персоналу деформує ланцюжок «освіта → кваліфікація → доходи → довготермінові збереження → рівень споживання», який забезпечує формування та розвиток середнього класу. В Україні освіта, на жаль, не гарантує отримання роботи за фахом з перспективами кар'єрного росту; заробітна плата у представників однієї професії (кваліфікації) у приватному та державному секторах відчутно різниться; дохід не гарантує статусу, оскільки багато джерел високих доходів незаконні.

Тому актуальна проблема для України – формування значною частиною представників середнього класу свого життєвого рівня через механізми так

²⁷ Тресвятська Т. Умови та проблеми становлення середнього класу в Україні // Україна: аспекти праці. – 2005. – № 7. – С. 27.

²⁸ Економічна активність населення України у 2006 році: Статистичний збірник. – К.: Державний комітет статистики України, 2007. – С. 50–51.

²⁹ Тресвятська Т. Умови та проблеми становлення середнього класу в Україні // Україна: аспекти праці. – 2005. – № 7. – С. 27.

званого «тіньового» сектору економіки. Саме в тіньовому секторі економічно активні члени українського суспільства дістають достойне визнання своїх талантів і наполегливої праці. Тут використовують усі рекомендації та досягнення сучасного менеджменту, робоча сила оплачується за реальною вартістю, застосовуються всі необхідні моральні та матеріальні стимули до праці, тобто ринкові реформи реалізуються ефективніше, ніж це робиться на легальному рівні. Саме люди, зайняті у тіньовому секторі, є золотим фондом суспільства і спроможні забезпечити соціальну підтримку прогресивних реформ. Цей прошарок – потенціал середнього класу. Поставлений в умови вимушеної конспірації, він тим самим виводиться поза межі громадського життя, не відчуває того достойного ставлення до себе, на яке заслуговує. Держава робить вигляд, ніби не помічає його існування, він відповідає їй тим же. Скажімо, талановитий фахівець із персональних комп'ютерів у престижній торгівельній фірмі отримує вищу заробітну плату, ніж науковий співробітник інституту. Навіть праця охоронця оплачується краще, ніж праця державного чиновника середнього рівня. Головний бухгалтер престижної фірми має заробітну плату більшу, ніж міністр фінансів (йдеться про реальну заробітну плату, а не про ту, яку показано у звітності). Тому надзвичайно важливе питання сучасної фінансової політики держави – виведення доходів громадян з «тіні» та створення необхідних економічних умов для цього.

Проблема формування середнього класу невіддільна від проблеми подолання бідності в нашій країні. Так, В. Гошовська стверджує, що рівень бідності в Україні становить 27,8%, а рівень крайньої бідності – 14,5%³⁰. Автор зазначає, що об'єктивний аналіз сучасного стану українського суспільства свідчить про те, що основні соціальні ризики (зокрема бідність, зростання диференціації населення, відчуженість значної кількості громадян від суспільного життя, зменшення їх доступу до якісної освіти, медицини, культури) сягнули масштабів, які можуть становити реальну загрозу національній безпеці держави. Тому й не дивно, що у 2006 р. більше 86% домогосподарств України за оцінкою матеріального добробуту віднесли себе до категорії бідних, причому кожне четверте домогосподарство вважало, що в найближчому майбутньому їх матеріальний стан погіршуватиметься (табл. 5).

У 2007 р. за результатами опитування, проведеного Державним комітетом статистики України, 59% наших громадян віднесли себе до бідних; до небідних, але ще не представників середнього класу, віднесли себе 39% респондентів; до представників середнього класу – 2%; вважали себе заможними лише 0,01% респондентів³¹.

³⁰ Гошовська В. Соціальна домінанта національної безпеки: актуальні проблеми: монографія. – К.: Корпорація, 2004 – С. 55.

³¹ http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/gdn/sdrsd/sdrsd_2007.htm

Розподіл домогосподарств України за самооцінкою рівня їхніх доходів³²

	2005	2006
Кількість домогосподарств (тисяч)	17539,4	17417,5
Розподіл домогосподарств, які за оцінкою матеріального добробуту відносять себе (%):		
до заможних	0,2	0,0
до середнього класу	19,6	13,4
до бідних	79,6	86,1
не змогли відповісти	0,6	0,5
Частка домогосподарств (%), які вважають, що їх матеріальний стан в наступні 12 місяців:		
поліпшиться	18,6	13,1
залишиться без змін	60,5	59,9
погіршиться	20,7	24,9
не змогли відповісти	0,2	2,1

Якщо ж взяти до уваги регіональний аспект, то, скажімо, в Тернопільській області до бідних себе віднесли 88,7% домогосподарств, до представників середнього класу – 10,6%, а до заможних – 0,3%. Досліджуючи питання суб'єктивної бідності, управлінням обстежень домогосподарств в Тернопільській області проводилося вибіркове опитування щодо суми грошей, яка, на їхню думку, необхідна в місяць людині, щоб не відчувати себе бідною. Кожне третє з п'яти домогосподарств вказали, що їм, аби не відчувати себе бідними, необхідно 1500 грн. в місяць на одну людину; більше третини респондентів вважають достатньою суму понад 1900 гривень; а 5,4% опитуваних необхідно понад 2700 грн. в місяць на одну людину. І лише 2,5% респондентів вважають достатнім рівень доходу до 500 грн. в місяць на одну людину³³.

Подоланню бідності, як стверджує більшість дослідників, сприятимуть заходи щодо забезпечення зайнятості через квотування робочих місць для незайнятого населення, а також сприяння з боку державних та місцевих органів самоврядування самозайнятості і розвитку підприємницької діяльності, реформування власності тощо.

Зарубіжний досвід розвитку малого і середнього бізнесу свідчить про те, що ринкова економіка починається там, де «критична маса» підприємницьких

³² Характеристика умов життя домогосподарств Тернопільщини у 2006 році. – Головне управління статистики у Тернопільській області, 2007. – С. 39.

³³ Менше пів відсотка людей називають себе заможними // Місто. – № 25(265) від 18 червня 2008 року. – С. 2.

структур становить приблизно одне підприємство малого бізнесу на 30–50 осіб, які проживають на певній території (в Україні цей показник у 2007 році становив одне мале підприємство на 143 особи). Частка малого і середнього підприємництва у валовому внутрішньому продукті країн із ринковою економікою становить: у Великобританії – 50–54%, Німеччині – 50–53%, Італії – 57–60%, Франції – 55–62%, США – 50–52%, Японії – 52–55%, Україні – 10–15%³⁴. Частка вітчизняних малих підприємств у загальному обсязі реалізованої продукції ще менша (близько 4–5%), причому цей показник має сталу тенденцію до зменшення (табл. 6).

Сучасні механізми мотивації підприємницької діяльності в Україні, на жаль, не досягають своєї мети. Це зумовлено тим, що фінансування розвитку підприємницької діяльності здійснюється з державного та місцевих бюджетів. Зокрема, від їх затвердження (а це сягає майже півроку) за всіма статтями до наказів прямого фінансування, проходить багато часу, й оголошення тендерів на фінансування різних проектів підприємницької діяльності припадає майже на кінець року, чим обмежується період виконання цих проектів. По-друге, самі проекти, спрямовані здебільшого на освітні програми, не передбачають ніяких мотиваційних важелів щодо заснування власної справи. По-третє, не сприяє підвищенню підприємницької активності банківсько-кредитна система, яка потребує певних гарантій власності. Крім того, розвиток малого і середнього бізнесу належно не забезпечено відповідними законами. Це відбувається тому, що сучасне підприємництво в Україні не виконує визнану у світі функцію механізму регулювання інститутів ринку.

Таблиця 6

Основні показники розвитку малих підприємств України у 2000–2007 рр.³⁵

Роки	Кількість малих підприємств, одиниць	Кількість малих підприємств у розрахунку на 10 тис. осіб населення, одиниць	Частка малих підприємств у загальному обсязі реалізованої продукції, робіт, послуг, %
2000	217930	44	8,1
2001	233607	48	7,1
2002	253791	53	6,7
2003	272741	57	6,6
2004	283398	60	5,3
2005	295109	63	5,5
2006	307398	66	4,8
2007	324011	70	4,4

³⁴ Доброгорська О. Мотиваційний механізм сприяння підприємницькій діяльності представників середнього класу // Персонал. – 2006. – № 8. – С. 79.

³⁵ http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2006/sze/sze_ric/mp/mp_u/2005.htm

Однак, незважаючи на пені негаразди, вважаємо, що підприємницька діяльність у формі малих і середніх господарських структур має значний потенціал щодо становлення середнього класу в Україні. За умов послідовного вдосконалення механізмів державного регулювання, підвищення рівня менеджменту і професійності ведення підприємницької діяльності цей потенціал може бути перетворений у реалії, що підтверджує досвід розвинутих країн ринкової економіки. Тому для України актуальне напрацювання наукових рекомендацій та посилення впливу держави і місцевих самоврядних органів на якість підготовки фахівців із підприємницької діяльності за світовими стандартами.

Вважаємо, що державні важелі становлення потужного середнього класу повинні бути спрямовані, насамперед, на забезпечення умов для створення сприятливого середовища у сфері підприємництва шляхом:

- збільшення інвестицій у розвиток регіонів України і, особливо, їхньої інноваційної складової;
- спрямування соціальної політики державних і місцевих органів влади на подолання бідності, підвищення соціального захисту працівників та мотивації до набуття ознак середнього класу;
- забезпечення належного захисту приватної власності, особливо невеликої вартості;
- створення стимулів для збільшення акціонерного капіталу, прозорості інформації щодо її власників, товарних та фінансових потоків;
- забезпечення реалізації тендерної політики у сфері бізнесу та підприємництва;
- формування конкурентноспроможної найманої робочої сили;
- сприяння розвитку та самореалізації власного інтелектуального і професійного потенціалу громадян.

Насамкінець зауважимо, що неодмінною ознакою середнього класу необхідно вважати також його кількісну масштабність. У будь-якому разі частка середнього класу у структурі всього населення повинна бути не меншою сумарної частки тих груп, соціальний статус яких нижчий чи вищий від статусу середнього класу. Саме з цього кількісного порогу починається функціонування середнього класу, а ті 10–35% українського суспільства (за даними соціологічних досліджень та самоідентифікацією), на які деякі дослідники посилаються як на середній клас, є лише верствою, але аж ніяк не потужним середнім класом.

Отже, формування середнього класу – проблема цивілізаційна. Оскільки середній клас вважається фундаментом, соціальною базою і запорукою стабільності громадянського суспільства, необхідно всіляко сприяти вирішенню проблем формування середнього класу. Для цього, передусім, доцільно було б дати офіційне визначення і критерії приналежності до середнього класу, виходячи з реалій, притаманних Україні.

Необхідно визнати, що сьогодні середнього класу в Україні немає. Є окремі громадяни, які лише за критеріями доходів і власності мають доволі високі життєві стандарти і можуть відповідати за ними середньому класу. Різноманітні кризи, які час від часу відбуваються в Україні, гальмують формування та розвиток середнього класу. І навпаки, повне виконання прийнятих цільових програм з різних галузей життєдіяльності суспільства, які розробляються в Україні, пришвидшить створення необхідних умов для формування та розвитку середнього класу.

Повноцінне формування середнього класу в Україні може відбуватися за умов соціальної спрямованості ринкової економіки, усталених високих темпів її розвитку, а також розвитку освіти, охорони здоров'я, культури і спорту, поліпшення екологічної ситуації, політичної стабільності. Забезпечити це у відносно короткі терміни можна, значно посиливши роль місцевих органів влади і управління щодо регулювання процесів економічного й соціального зростання, приділивши особливу увагу регулюванню ринку праці та скороченню чисельності безробітних і тривалості безробіття.

Віра Стоян

кандидат економічних наук, доцент

1.4. Удосконалення казначейського обслуговування місцевих бюджетів

У сучасних умовах формування ринкової економіки і перебудови чинного механізму формування та використання бюджетних коштів відповідно до вимог міжнародних стандартів, з проголошенням стратегічного курсу держави на європейську інтеграцію важливий пошук ефективних методів мобілізації, перерозподілу та управління фінансовими ресурсами.

Дієвим кроком у напрямі формування ефективних шляхів управління бюджетними коштами стало переведення місцевих бюджетів на казначейське обслуговування. Відповідно до положень Бюджетного кодексу основні завдання органів державного казначейства у процесі обслуговування місцевих бюджетів – сприяння виконанню бюджетної політики місцевого самоврядування та здійсненню ефективного управління місцевими фінансами.

Із запровадженням казначейського обслуговування місцевих бюджетів відчутно зріс обсяг бюджетних повноважень територіальних органів казначейства, розширено коло їхніх функціональних обов'язків. Закріплення за органами казначейства провідної ролі на стадії виконання бюджетів не позбавляє місцеві органи влади прав, гарантованих їм Конституцією та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», а створює належні умови для ефективного виконання покладених на них повноважень.

Це відбувається завдяки посиленню контролю за використанням бюджетних коштів, отриманню від органів казначейства повної й оперативної інформації про операції з коштами місцевих бюджетів, поліпшенню управління грошовими потоками у системі казначейства. При цьому за органами місцевого самоврядування та розпорядниками коштів залишається право приймати управлінські рішення у процесі виконання місцевих бюджетів і визначати пріоритетні напрями бюджетного фінансування.

Участь органів державного казначейства у бюджетному процесі полягає в акумулюванні доходів і здійсненні видатків відповідно до затверджених призначень і встановлених бюджетних асигнувань. Так органи казначейства забезпечують реалізацію тих рішень, які прийняли органи виконавчої влади у процесі виконання бюджетів.

Зупинимось детальніше на організації діяльності органів казначейства щодо проведення операцій з обслуговування дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів.

Система обслуговування місцевих бюджетів за доходами ґрунтується на комплексі касових операцій, що проводяться органами державного казначейства. Залежно від послідовності здійснення операцій з бюджетними надходженнями діяльність органів казначейства щодо обслуговування дохідної частини місцевих бюджетів охоплює такі основні напрями роботи.

Один із найвідповідальніших напрямів діяльності органів державного казначейства – відкриття та забезпечення функціонування рахунків для зарахування надходжень до бюджетів. Від якості проведеної роботи щодо відкриття рахунків значною мірою залежить рівень організації всіх інших ділянок роботи органів казначейства щодо обслуговування бюджетів за доходами.

Рахунки надходжень до місцевих бюджетів відкриваються в головних управліннях державного казначейства щорічно на початок бюджетного року. Вони відкриваються за всіма видами надходжень у розрізі територій певного регіону. Головні управління казначейства забезпечують функціонування потрібних бюджетних рахунків та провадять блокування рахунків за тими видами надходжень, за якими не передбачено мобілізації коштів. Застосування такого режиму відкриття рахунків дає змогу органам казначейства своєчасно реагувати на появу нового платежу на певній території та відповідно зменшити кількість помилково зарахованих до бюджетів платежів.

Разом з тим при відкритті рахунків за надходженнями виникають і негативні моменти. Це пов'язано з тим, що на практиці рахунки відкриваються в лютому-березні. До цього часу платники податків сплачують платежі на рахунки попереднього бюджетного періоду. Із запровадженням нових бюджетних рахунків деякі платники продовжують і далі перераховувати кошти на старі рахунки через неволодіння ними інформацією про відкриття рахунків.

Це призводить до зарахування великої кількості податків та зборів до бюджетів на нев'яснені платежі. Як наслідок, збільшуються терміни зарахування платежів до бюджетів та навантаження на працівників казначейства.

Вирішити цю проблему можна шляхом забезпечення відкриття рахунків на початок бюджетного року. Це повинен бути нормативний документ Державного казначейства України, який би визначив дату початку здійснення операцій з виконання бюджетів настання бюджетного року. Відкриття таких рахунків дасть змогу уникнути помилкових перерахувань коштів і своєчасного наповнення місцевих бюджетів.

Про відкриття та закриття рахунків для зарахування доходів до бюджетів органи казначейства повідомляють відповідні органи місцевого самоврядування, фінансові органи та органи державної податкової служби і доводять до них реквізити відкритих рахунків. Податкові органи повідомляють реквізити відкритих рахунків для зарахування надходжень до місцевих бюджетів платникам податків, зборів, інших обов'язкових платежів.

Після відкриття бюджетних рахунків за надходженнями проводиться зарахування платежів. Платежі здійснюються платниками через установи банків, у яких вони обслуговуються, установи Державного комітету зв'язку та інформатизації України та установи Ощадного банку за місцезнаходженням платників.

Сплачені платниками податки, збори, обов'язкові платежі та інші види доходів потрапляють на рахунки за надходженнями третього класу «Кошти бюджетів та розпорядників бюджетних коштів». При цьому, деякі види доходів підлягають безпосередньому зарахуванню до місцевого бюджету, інші повинні бути розподілені згідно з чинним законодавством між державним і місцевими бюджетами, загальним і спеціальним фондами. Тому окремо відкриваються рахунки:

а) призначені для прямого зарахування платежів до бюджетів, що відкриваються за відповідними балансовими рахунками третього класу;

б) для розмежування доходів між державним і місцевими бюджетами, між загальним і спеціальним фондами бюджетів, між рівнями місцевих бюджетів.

Крім цього, для відображення в обліку сум надходжень до бюджетів наростаючим підсумком з початку року відкриваються рахунки за балансовими рахунками 6 та 7 класів, для ведення управлінського обліку – рахунки 8 класу, а для ведення позабалансового обліку – 9 класу Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів.

Зарахування платежів здійснюється щоденно і підтверджується випискою з кожного рахунку, яка формується у вигляді реєстру розрахункових документів. На кінець операційного дня залишки коштів, що утворилися на відповідних дохідних рахунках, перераховуються на котлові рахунки (рахунки для акумуляції надходжень).

Закумульовані суми коштів, зараховані на котлові рахунки, розподіляються за встановленими нормативами. Суми, які згідно з чинним законодавством належать місцевим бюджетам, перераховуються на рахунки місцевих бюджетів. Кошти, що підлягають перерахуванню до державного бюджету, зараховуються на відповідні рахунки, відкриті у Державному казначействі (центральний рівень).

Органи державного казначейства відповідно до ст. 50 Бюджетного кодексу України за поданням органів стягнення здійснюють повернення коштів, що були помилково або надмірно зараховані до бюджетів.

Операції щодо повернення платникам надмірно або помилково перерахованих сум здійснюються з відкритих у головних управліннях казначейства рахунків для зарахування надходжень шляхом оформлення платіжних доручень. Підставою для повернення коштів є відповідні документи органів податкової служби (висновки), судових органів (рішення), інших органів, яким відповідно до чинного законодавства надано право стягнення до бюджету податків і обов'язкових платежів, інших видів доходів.

Повернення помилково або надмірно зарахованих до бюджетів платежів може здійснюватися за такими напрямками:

- на погашення податкового зобов'язання або податкового боргу за іншими податками і обов'язковими платежами, що підлягають зарахуванню до бюджетів;
- на поточний або вкладний рахунок платника податків в установі банку;
- на рахунки підприємств поштового зв'язку. В такому випадку оформляються поштові перекази на ім'я відповідних громадян – одержувачів коштів;
- шляхом повернення готівковими коштами за чеком з рахунку, відкритого в установі банку за балансовим рахунком 2571 Плану рахунків бухгалтерського обліку комерційних банків України на ім'я відповідного територіального органу казначейства.

За умови наявності коштів, необхідних для здійснення повернення, орган казначейства здійснює перерахування коштів за призначенням. У випадку недостатності коштів для повної оплати документів повернення проводиться частковими сумами шляхом оформлення меморіальних ордерів.

Своєчасно не оплачені документи на повернення з бюджетів платежів обліковуються в картотеці головного управління казначейства на рахунках позабалансового обліку, відкритих за розділом рахунків 95 «Розрахункові документи, не оплачені в строк». Такі документи оплачуються по мірі надходження коштів на відповідні рахунки з обліку надходжень місцевих бюджетів.

Як показує практика, у картотеці обласного управління казначейства знаходяться, в основному, платіжні документи на повернення коштів з місцевих бюджетів. Проблема посилюється недостатністю коштів на рахунках місцевих бюджетів і відкриттям рахунків в розрізі територій. Це призводить до несвоєчасного правильного зарахування нарахованих платежів.

Операції із зарахування та повернення платежів здійснюються в межах залишків коштів на аналітичному рахунку з обліку доходів і відображаються у виписці з рахунку, яка щоденно подається до відповідного податкового органу для відображення в особовій картці платника податків операцій щодо повернення бюджетних коштів.

У разі недостатності або відсутності коштів для забезпечення повернення проводиться підкріплення відповідних рахунків з обліку доходів бюджетів. При цьому суми підкріплень відображаються в обліку не як зменшення доходів відповідних бюджетів, а як зменшення переданих їм коштів за рахунками управлінського обліку.

Усі податки та інші платежі, які поступили на бюджетні рахунки за надходженнями, повинні бути розподілені відповідно до затверджених нормативів. За встановленими нормативами за допомогою програмного забезпечення головними управліннями казначейства щоденно проводиться розмежування надходжень, які підлягають розподілу між державним і місцевими бюджетами, між загальним і спеціальним фондами місцевих бюджетів, між рівнями бюджетів.

Для обліку доходів, які підлягають розподілу, в органах казначейства відкриваються аналітичні рахунки за балансовими рахунками третього класу. Інформація щодо надходження та повернення платежів до бюджетів одночасно відображається на рахунках 6 класу, де вона акумулюється наростаючим підсумком з початку року. Таким чином, усі надходження і до розмежування, і після відображаються на бюджетних рахунках 3 і 6 класів бюджетного обліку.

Кошти, що надійшли на рахунки місцевих бюджетів, акумулюються на котлових рахунках доходів загального (3142) та спеціального (3152) фондів місцевих бюджетів. У межах операційного дня кошти з цих рахунків перераховуються на видаткові рахунки 3142 і 3152 місцевих бюджетів. З цих рахунків на підставі розпоряджень місцевих фінансових органів чи керівників органів місцевого самоврядування виділяються кошти головним розпорядникам коштів місцевих бюджетів. Згідно з розподілами головні розпорядники розподіляють кошти між установами й організаціями, які отримують кошти з місцевих бюджетів.

Результати розподілу податків, зборів (обов'язкових платежів) відображаються у відповідних відомостях розподілу платежів, які надійшли на

розподільчі рахунки з обліку доходів, записи в яких проводяться щоденно згідно з надходженнями. Відомості містять інформацію про суми платежів, що поступили, і підлягають перерахуванню до бюджетів різних рівнів за поточний день і наростаючим підсумком з початку року. Для кожного рівня бюджету передбачена графа для нормативу відрахування та графа для розмежованої суми, розрахованої за індивідуальним нормативом.

Заключним етапом обслуговування дохідної частини місцевих бюджетів є облік доходів та складання звітності про надходження коштів. Для обліку доходів бюджетів в органах казначейства використовують рахунки 6 та 7 класів. Ці рахунки – основне джерело інформації, що використовується для складання в органах казначейства звітності про виконання дохідної частини бюджетів. Сальдо кожного з цих рахунків, які відкриваються в розрізі окремих бюджетів та видів доходів, відображає загальну суму надходжень конкретного виду платежу до бюджету наростаючим підсумком з початку бюджетного року.

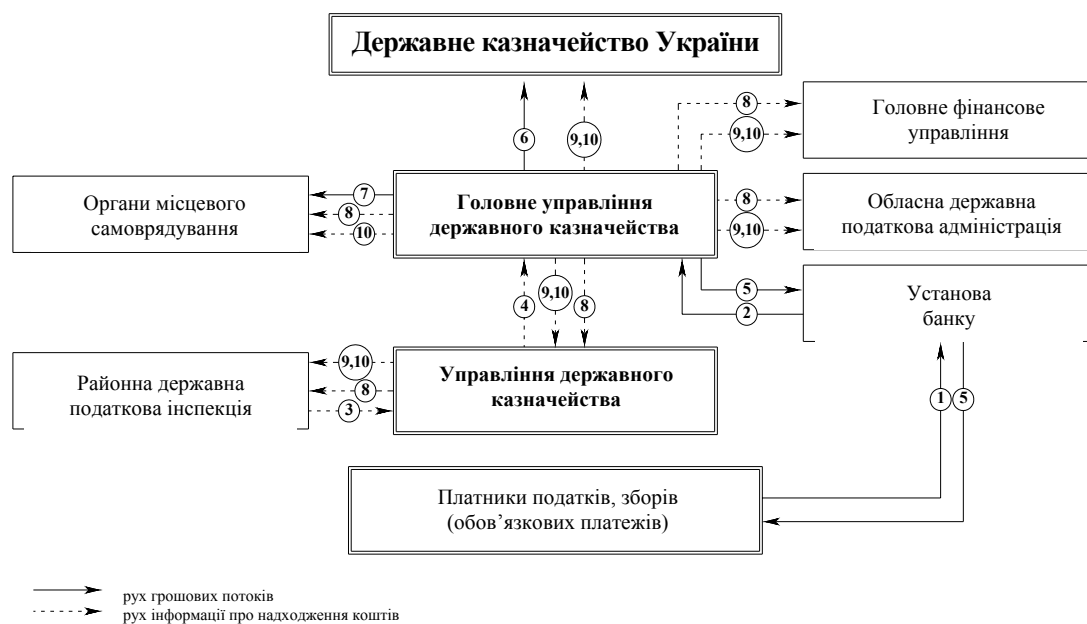
На підставі даних про рух коштів на рахунках 3-го класу в головних управліннях казначейства щоденно формуються виписки з рахунків по кожному виду платежу. Засобами електронного зв'язку виписки у вигляді електронного реєстру розрахункових документів щоранку надсилаються до районних управлінь казначейства, головного фінансового управління та обласної державної податкової адміністрації. Вони служать підтвердженням про зарахування або списання коштів по відповідних дохідних рахунках бюджетів.

Щомісячно органами казначейства проводиться звірка даних щодо надходження податків, зборів, інших платежів до бюджетів з відповідними даними фінансових органів та органів податкової служби. Результати взаємозвірки оформляються актом.

На підставі даних про рух коштів на аналітичних рахунках з обліку доходів щоденно в кінці операційного дня головні управління державного казначейства формують звіти про виконання бюджетів за доходами у розрізі кожного з місцевих бюджетів відповідного регіону, а також зведених бюджетів районів та областей. Дані звітів за останній робочий день місяця – підстава для складання місячної звітності про виконання дохідної частини бюджетів.

Інформацію про виконання бюджетів за доходами кожного робочого дня, наступного за звітним, органи казначейства передають відповідним органам місцевого самоврядування, фінансовим та податковим органам.

Схема проходження платежів та формування інформації про касове виконання бюджетів за доходами органами державного казначейства наведена на рис. 1.



- 1– платіжні доручення на перерахування податків і зборів до бюджетів;
- 2– перерахування коштів на рахунки територіальних управлінь казначейства за видами доходів;
- 3– висновки на повернення зайво та помилково сплачених платежів;
- 4– платіжні доручення на повернення помилково та надміру сплачених платежів;
- 5– повернення помилково та надміру сплачених сум платникам;
- 6– перерахування доходів на центральний рівень згідно з розподілом;
- 7– перерахування коштів на видаткові рахунки органів місцевого самоврядування (дотації місцевим бюджетам);
- 8– виписки з аналітичних рахунків по обліку доходів та реєстр платіжних документів;
- 9– щоденний звіт про виконання державного бюджету за доходами;
- 10– звіт про виконання місцевих бюджетів за доходами.

Рис. 1. Схема проходження платежів та формування інформації про касове виконання бюджетів за доходами

Як видно з наведеного рисунку, районні управління державного казначейства – пасивні учасники наведеної схеми, тобто не беруть безпосередньої участі у формуванні доходів бюджетів. Це пов'язано з тим, що рахунки для зарахування та обліку надходжень до місцевих бюджетів відкриваються у платіжних системах головних управлінь на ім'я органів місцевого самоврядування. Управлінням лише надається інформація про зарахування та повернення коштів з дохідних рахунків у вигляді щоденної виписки та реєстру платіжних документів, а також звіти про виконання бюджетів за доходами.

Для ефективного управління коштами місцевих бюджетів фінансовими органами, органами податкової служби та державного казначейства як на регіональному, так і на центральному рівнях здійснюється аналіз виконання прогностичних показників надходжень доходів до бюджетів. Аналіз дає змогу своєчасно відкоригувати допущені при плануванні бюджету похибки поточного бюджету та закласти реальну базу для бюджету наступного періоду.

Аналіз стану виконання бюджету за доходами здійснюється на основі даних оперативної, місячної, квартальної, річної звітності та передбачає

складання відповідних аналітичних таблиць. Для аналізу надходження доходів доцільно мати дані щодо обсягу платежів за кожним дохідним джерелом у динаміці як за попередні бюджетні періоди, так і помісячно в поточному році. При цьому необхідно враховувати вплив змін в оподаткуванні та адмініструванні податків.

Аналіз проводиться за кожним джерелом доходів (окремо за обсягом доходів, що враховуються та не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів) загального та спеціального фондів у співставленні із затвердженими показниками за попередній рік та за відповідний звітний період. Аналізується відповідність обсягу фактичних надходжень, затверджених як в абсолютній сумі, так і у відсотковому вираженні. При цьому обсяг фактичних надходжень за кожним дохідним джерелом співставляється з відповідними надходженнями попередніх бюджетних періодів і обов'язково у порівняльних умовах.

Такий порядок зарахування, повернення, розмежування, обліку та аналізу надходжень забезпечує своєчасне та в повному обсязі зарахування доходів до місцевих бюджетів та відповідно ефективне фінансування видаткових статей.

В основі казначейського обслуговування місцевих бюджетів за видатками лежить комплекс організаційних процедур щодо забезпечення обліку видаткових операцій, здійснення контролю за цільовим спрямуванням бюджетних коштів та формування фінансової звітності про виконання бюджетів за видатками.

Організація роботи органів державного казначейства щодо обслуговування видаткової частини місцевих бюджетів здійснюється у певній послідовності і починається ще до початку бюджетного року. Власне тоді формується база даних про територіальне розташування мережі установ і організацій, що є необхідною умовою своєчасного перерахування коштів на здійснення видатків та оплату витрат розпорядників коштів місцевих бюджетів.

Головні розпорядники та розпорядники коштів місцевого бюджету нижчого рівня (не пізніше, ніж за 15 днів до початку бюджетного року) подають до органу державного казначейства за місцезнаходженням дані про розташування мережі установ і організацій, погоджені з відповідним фінансовим органом.

При зміні мережі головні розпорядники та розпорядники коштів нижчого рівня повідомляють відповідні органи державного казначейства за місцем обслуговування. Реєстр змін у мережі з відповідним обґрунтуванням подається на паперових та електронних носіях.

Наступний етап процесу обслуговування місцевих бюджетів за видатками – організація роботи органів державного казначейства щодо доведення розпорядникам коштів планових показників бюджетних асигнувань та

забезпечення їх обліку та контролю. Розподіл доходів та фінансування бюджету, бюджетних асигнувань передбачений у бюджетному розписі. Формування та затвердження розпису місцевого бюджету, а також забезпечення його відповідності рішенням про місцевий бюджет належить до компетенції керівника місцевого фінансового органу або голови сільської, селищної чи міської ради у разі, якщо фінансового органу не утворено.

Після затвердження місцевих бюджетів фінансові органи (відповідні ради або їх виконавчі органи) складають розписи асигнувань і фінансування місцевих бюджетів і направляють їх органам казначейства. Останні реєструють їх на рахунках позабалансового обліку Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів.

Негативним моментом у практиці казначейського обслуговування місцевих бюджетів вважають відсутність можливості опрацювання електронних версій розписів місцевих бюджетів, розподілів показників зведених кошторисів та змін до них у програмному комплексі АС «КАЗНА-В». Відсутність такої можливості призводить до того, що показники, наведені в даних документах для забезпечення відображення в казначейському обліку вносяться в ручному режимі в базу даних програмного забезпечення на рахунки дев'ятого класу. Це вимагає значних затрат часу і робить трудомістким і тривалим процес опрацювання документів, поданих розпорядниками коштів місцевих бюджетів.

Значна кількість змін до розписів бюджетів і відповідно до кошторисів та планів асигнувань розпорядників коштів суттєво ускладнюють своєчасність і правильність обліку планових показників бюджетів і розпорядників коштів, що унеможлиблює належний рівень виконання місцевих бюджетів.

Запровадження автоматизованого опрацювання розписів місцевих бюджетів сприятиме посиленню контрольних функцій органів державного казначейства, дасть змогу уникнути багатьох непорозумінь серед учасників бюджетного процесу.

В частині обміну інформацією з обліку планових показників наказом Міністерства фінансів України затверджено регламент та порядок взаємодії органів державного казначейства та фінансових органів. Однак це не забезпечує належного обміну інформацією через недосконале програмне забезпечення.

Вирішення цього питання залишається на рівні доопрацювання програмного забезпечення, яке використовується при казначейському обслуговуванні місцевих бюджетів. Необхідно передбачити, щоб програмне забезпечення давало змогу фінансовим органам, головним розпорядникам коштів місцевих бюджетів та органам контролю на правах користувачів переглядати відповідну інформацію в програмному комплексі АС «КАЗНА-В», що забезпечить належний обмін інформацією, оперативність прийняття управлінських рішень.

Місцеві фінансові органи та виконавчі органи місцевого самоврядування доводять до головних розпорядників витяги із затверджених розписів. Отримані витяги – підстава затверджувати в установленому порядку кошториси та плани асигнувань.

Головні розпорядники коштів місцевих бюджетів відповідно до мережі подають органам державного казначейства, у яких вони обслуговуються, розподіли показників зведених кошторисних призначень і помісячних асигнувань. Органи казначейства здійснюють контроль за відповідністю загальних сум, вказаних у зазначених документах, сумах, зазначеним у річному розписі асигнувань місцевих бюджетів.

Дані зведених кошторисів і планів асигнувань обліковуються органами казначейства на рахунках, відкритих за групами рахунків позабалансового обліку 912 «Зведені кошторисні призначення з місцевих бюджетів» та 914 «Зведені призначення з місцевого бюджету за планом асигнувань». У разі невідповідності кошторисів та планів асигнувань даним розписів розпорядники повинні привести зазначені документи у відповідність до розпису бюджету.

Доведені обсяги бюджетних асигнувань – підстава для прийняття розпорядниками коштів зобов'язань на здійснення видатків, передбачених відповідними місцевими бюджетами. На практиці закріпився такий порядок, що за зобов'язаннями та фінансовими зобов'язаннями, які виникають у процесі виконання кошторису, розпорядники подають до органу казначейства Реєстр зобов'язань і Реєстр фінансових зобов'язань. До зазначених реєстрів в обов'язковому порядку додаються документи підтвердження, які повертаються розпоряднику з відміткою «zareєстровано та взято на облік» і повторно подаються в момент проплати фінансового зобов'язання для підтвердження виконання цього зобов'язання.

Подані розпорядниками реєстри та документи підтвердження перевіряються органом казначейства на предмет відповідності даних, що входять до Реєстру зобов'язань і фінансових зобов'язань, та наявності залишків невикористаних бюджетних асигнувань за відповідними кодами функціональної й економічної класифікації видатків.

Органи казначейства реєструють зобов'язання та фінансові зобов'язання розпорядників коштів місцевих бюджетів та ведуть їх облік на рахунках, відкритих за групою рахунків позабалансового обліку 942 «Зобов'язання розпорядників бюджетних коштів за коштами місцевого бюджету». За підсумками попереднього операційного дня щоденно формується база даних зареєстрованих фінансових зобов'язань розпорядників коштів.

Зауважимо, що у вітчизняному бюджетному процесі зобов'язання не стали суттєвим інструментом в управлінні фінансовими ресурсами. Внаслідок

цього виникла значна диспропорція між сумами виділених бюджетних асигнувань та обсягами укладених і зареєстрованих в органах казначейства фінансових зобов'язань розпорядників коштів місцевих бюджетів. На особових та реєстраційних рахунках розпорядників акумулюються значні суми коштів, які тривалий час не використовуються розпорядниками.

Тому необхідно внести зміни в механізм фінансування розпорядників коштів місцевих бюджетів. Виділення асигнувань розпорядникам коштів місцевих бюджетів під зареєстровані фінансові зобов'язання дасть змогу органам місцевого самоврядування ефективніше управляти коштами місцевих бюджетів. У результаті застосування такого підходу збільшаться суми залишків коштів на бюджетних рахунках органів місцевого самоврядування за рахунок не розпорошення їх по реєстраційних рахунках розпорядників. Як наслідок, розрахунки за взятими зобов'язаннями будуть проводитися своєчасно, що призведе до зменшення кредиторської заборгованості розпорядників коштів місцевих бюджетів.

Такий підхід дасть можливість удосконалити ефективність управління фінансовими ресурсами на територіальному рівні, оскільки є можливість не тільки якісніше здійснювати фінансове забезпечення розпорядників коштів, а й кількісно розширювати спектр фінансових послуг завдяки збільшенню величини середньоденних залишків коштів на рахунках місцевих бюджетів.

Наявність узятих на облік зобов'язань та фінансових зобов'язань, документів підтвердження, а також залишків коштів на рахунках розпорядників – необхідна умовою для проведення видатків з місцевих бюджетів.

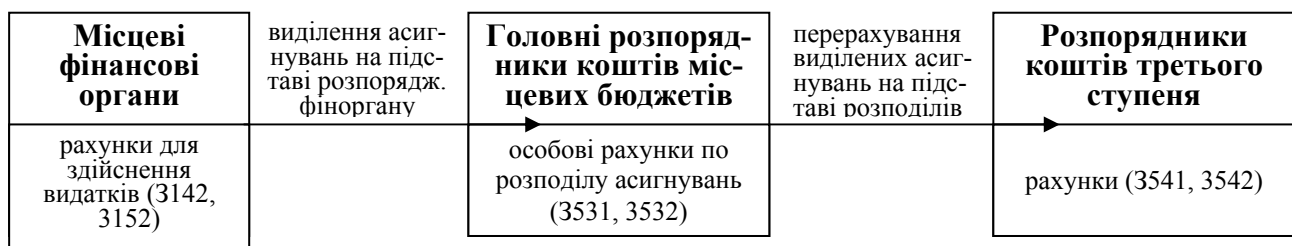
Відповідно до бюджетних розписів фінансові органи проводять розподіл коштів загального та спеціального фондів місцевих бюджетів з урахуванням зареєстрованих фінансових зобов'язань і подають органам казначейства розпорядження на виділення асигнувань. Органи державного казначейства реєструють розпорядження у спеціальному журналі і зараховують кошти на рахунки головних розпорядників коштів.

Головному розпоряднику коштів надається виписка з особового рахунку, на підставі якої він готує та подає до органу казначейства розподіл виділених бюджетних асигнувань на перерахування коштів підвідомчим установам, які будуть здійснювати видатки зі своїх реєстраційних рахунків.

Отриманий розподіл перевіряється органом казначейства на відповідність зазначених у ньому сум залишкам на рахунках, залишкам невикористаних бюджетних асигнувань та зареєстрованих фінансових зобов'язань підвідомчих установ у розрізі кодів економічної класифікації видатків. За наявності всіх необхідних показників кошти перераховуються на рахунки підвідомчих установ, відкриті в органі казначейства.

Порядок виділення асигнувань із загального та інших коштів спеціального фонду місцевого бюджету при казначейській системі обслуговування наведено на рис. 2.

Зазначимо, що на всіх етапах діяльності органів державного казначейства виникає проблема залишків коштів на реєстраційних рахунках розпорядників коштів. Крім того, розпорядниками освоюються кошти нерівномірно протягом місяця. Максимальне використання коштів в розрізі всіх кодів економічної класифікації припадає на періоди виплати заробітної плати, тобто два рази в місяць. Це призводить до великих навантажень як на працівників органів казначейства, так і на розпорядників коштів.



- 3142 – «Кошти загального фонду місцевих бюджетів»;
- 3152 – «Кошти спеціального фонду місцевих бюджетів»;
- 3531 – «Особові рахунки розпорядників за коштами, отриманими із загального фонду місцевого бюджету»;
- 3532 – «Особові рахунки розпорядників за коштами, отриманими із спеціального фонду місцевого бюджету».
- 3541 – «Реєстраційні рахунки розпорядників за коштами загального фонду місцевого бюджету»;
- 3542 – «Реєстраційні рахунки розпорядників за коштами спеціального фонду місцевого бюджету»

Рис. 2. Схема виділення асигнувань із загального та спеціального фондів місцевого бюджету

Для забезпечення ефективного та раціонального використання коштів необхідно вирішити наступні питання:

- проводити організаційну роботу з головними розпорядниками щодо своєчасного подання ними до органів казначейства змін до мережі, розподілів зведених кошторисних призначень і виділених асигнувань;

- перераховувати асигнування розпорядникам коштів на їх реєстраційні рахунки лише за наявності неоплачених фінансових зобов'язань. У цьому випадку у розпорядників коштів буде можливість своєчасного здійснення видатків;

- перерахування асигнувань на виплату зарплати та інших соціальних виплат необхідно проводити в терміни, які близькі до термінів виплати зарплати та інших соціальних виплат.

Для операцій клієнтів з бюджетними коштами в автоматизованій системі «Казна-видатки» відкриваються реєстраційні і спеціальні реєстраційні рахунки

(за балансовими рахунками третього класу). Одночасно у внутрішній платіжній системі казначейства в особовій картці клієнта відкриваються рахунки для відображення планових показників (розписів, кошторисів, планів асигнувань), зобов'язань за позабалансовими рахунками дев'ятого класу та обліку касових видатків за рахунками сьомого класу.

Зазначимо, що рахунки для операцій клієнтів з бюджетними коштами, які відкриваються в автоматизованій системі «Казна-Видатки», можна поділити на грошові та негрошові. Грошові рахунки передбачені для обліку грошових потоків (рахунки третього класу). Негрошові – для ведення: 1) позабалансового обліку – рахунки дев'ятого класу; 2) бюджетного обліку, тобто обліку доходів і видатків – рахунки шостого та сьомого класів відповідно; 3) управлінського обліку, тобто для обліку коштів, отриманих і переданих з одного бюджету до іншого – рахунки 8 класу.

Такий порядок відкриття рахунків – позитивний момент автоматизованої системи «Казна-Видатки». Оскільки вона є системою трансакцій, то всі операції з бюджетними коштами відображаються шляхом бухгалтерських проведеннь на відповідних грошових і негрошових рахунках. А це, відповідно, забезпечує ефективність ведення бухгалтерського обліку касового виконання видаткової частини бюджетів.

При відкритті бюджетних рахунків третього класу в автоматичному режимі інформація передається із програмного забезпечення АС «Казна-Видатки» до автоматизованої банківської системи «Барс Міленіум» шляхом відправлення повідомлення. Тільки після підтвердження відкриття рахунку в «Барс Міленіум» рахунок вважається відкритим у «Казна-Видатки». Це дає можливість співставлення інформації про стан бюджетних рахунків та уникнення помилок, які можуть виникнути при русі грошового потоку в обліковій системі казначейства за допомогою перевірки залишків у цих програмних комплексах

Після відкриття рахунків розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, внесення планових показників в особові картки (розписи, кошториси) здійснюється оплата витрат у такій послідовності.

Підстава для здійснення видатків розпорядників і одержувачів коштів – платіжні доручення, підготовлені власниками рахунків. Вони приймаються до виконання за наявності затверджених кошторисних призначень загального і спеціального фондів, планів асигнувань, зареєстрованих боргових та фінансових зобов'язань та у межах наявності коштів за певним кодом економічної класифікації видатків відповідного реєстраційного або спеціального реєстраційного рахунку.

До поданих розпорядниками та одержувачами коштів платіжних доручень додаються документи, які підтверджують цільове спрямування коштів (рахунки, товарно-транспортні накладні, трудові угоди, договори на виконання робіт тощо).

Відповідальний працівник органу державного казначейства вводить в програмний комплекс АС «Казна-Видатки» платіжні доручення на перерахування коштів. Після цього формує реєстр платіжних доручень у програмному комплексі «Клієнт-банк» на перерахування коштів із реєстраційних або спеціальних реєстраційних рахунків розпорядників і одержувачів бюджетних коштів на рахунки постачальників.

За результатами попереднього операційного дня орган казначейства надає розпорядникам і одержувачам виписки з рахунків про здійснені операції за видатками. До виписок додаються другі екземпляри платіжних доручень для здійснення розпорядником коштів аналітичного обліку проведених витрат. Зазначимо, що проведення видатків з реєстраційних рахунків розпорядників бюджетних коштів насамперед здійснюється за захищеними статтями економічної класифікації видатків бюджету, визначеними у законі про державний бюджет на відповідний рік.

Перераховані кошти зараховуються на рахунки постачальників, відкриті в установах банків. Банк, у якому обслуговується постачальник, наступного операційного дня надає йому інформацію про зараховані кошти у вигляді виписки з рахунку та реєстр платіжних документів.

У процесі касового виконання місцевих бюджетів за видатками органи казначейства здійснюють перевірку законності підстав для здійснення платежів, відповідності платежів вимогам обліку і контролю за зобов'язаннями, а також правильності оформлення платіжних документів. При недотриманні встановлених вимог органи казначейства відмовляють в оплаті витрат розпорядників і одержувачів бюджетних коштів та повертають документи для усунення причин, через які було відмовлено в оплаті.

Зазначимо, що значна частина видатків місцевих бюджетів фінансується за рахунок міжбюджетних трансфертів. Тому важлива складова системи обслуговування місцевих бюджетів – механізм перерахування дотацій і субвенцій.

Особливістю повноважень органів казначейства у сфері міжбюджетних відносин є те, що органи казначейства не втручаються у процес формування обсягів трансфертів, які надаються місцевим бюджетам, але забезпечують і контролюють своєчасність і правильність проведення всіх операцій, пов'язаних з їх перерахуванням.

Доведення обсягів міжбюджетних трансфертів здійснюється на підставі закону про державний бюджет на відповідний рік і рішень сесій місцевих рад. Міжбюджетні трансферти зараховуються спочатку на дохідні рахунки місцевих бюджетів з наступним перерахуванням в межах одного робочого дня на рахунки розпорядників коштів для здійснення видаткових операцій. Такий порядок перерахування міжбюджетних трансфертів забезпечує збалансованість дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів.

Водночас виникають і негативні явища та тенденції у чинній системі перерахування міжбюджетних трансфертів органами казначейства. Трапляються проблеми, пов'язані з недосконалістю програмного забезпечення, допущенням помилок на етапі планування асигнувань розпорядників коштів. Помилки, які допускаються при плануванні видатків розпорядників коштів негативно відображаються на роботі органів державного казначейства, оскільки на етапі попереднього контролю працівники виявляють такі помилки і документи розпорядника коштів повертаються на доопрацювання. Це призводить до нераціонального витрачання часу при обслуговуванні місцевих бюджетів.

Недоліки планування призводять до великої кількості змін до планових показників, основна частина яких припадає на кінець бюджетного року. Причини нагромадження довідок змін такі:

- недостатнє вивчення кредиторської заборгованості в розрізі функціональної класифікації видатків;
- несвоєчасне подання органами соціального захисту населення розрахунків по соціальних виплатах;
- несвоєчасна реєстрація в органах казначейства боргових та фінансових зобов'язань.

Оптимізувати цю сферу діяльності органів казначейства можна за рахунок спрямування зусиль на вирішення таких першочергових завдань:

- розробка та забезпечення функціонування єдиного програмного продукту в процесі касового виконання як дохідної, так і видаткової частин бюджетів;
- прискорення операцій з перерахування міжбюджетних трансфертів у внутрішній платіжній системі казначейства завдяки поліпшенню автоматизації технологічних процесів на кожному з етапів проходження платежів;
- уніфікація та спрощення механізмів перерахування трансфертів;
- удосконалення процедур контролю за перерахуванням міжбюджетних трансфертів.

Завершальний етап обслуговування місцевих бюджетів за видатками – формування звітності про виконання бюджетів на основі бази даних казначейського обліку у АС «Казна-видатки». Зазначимо, що цей програмно-технічний комплекс задовільняє виконання казначейською системою суто облікових функцій, яка не має самостійного виходу у систему електронних платежів Національного банку України. Тобто рух грошового інформаційного потоку в цій системі реалізовано не повністю. Для роботи в системі електронних платежів в органах державного казначейства використовується автоматизована банківська система «BARS-Millennium», розроблена фірмою УНІТІ-БАРС.

Автоматизована система «Казна-видатки» дає змогу формувати пакет платіжних документів у форматі dbf для транспортування в «Клієнт-банк». А вже в системі «Клієнт-банк» відбувається реєстрація документів з транспортного файлу операціоністом, після чого їх перевіряє та підписує головний бухгалтер та керівник, і формується пакет документів для відправки до управління платіжної системи. Цей структурний підрозділ Головного управління державного казначейства займається безпосереднім проведенням операцій з бюджетними коштами і, таким чином, забезпечує функціонування внутрішньої платіжної системи казначейства.

Поточний стан рахунків протягом операційного дня АС «Казна-В» можна простежити за допомогою sql-запитів до бази даних АБС «БАРС-Millennium». Після завершення операційного дня сформована управлінням платіжної системи заключна виписка по рахунках та стан рахунків на кінець дня транспортуються на рівні області до АС «Казна-Видатки» у вигляді dbf-файлів.

В обох програмних продуктах дії виконуються послідовно, тобто наступна дія може бути виконана тільки після успішного виконання попередньої операції. Таким чином, органи державного казначейства мають змогу перевірити стан проведення платежів у режимі реального часу, а також відповідність залишків на рахунках розпорядників коштів в АС «Казна-Видатки» та у банківській автоматизованій системі «Клієнт-банк». Після завершення робочого дня органу казначейства перевірка залишків коштів на грошових рахунках в обох програмних комплексах проводиться в автоматичному режимі.

Що стосується звітності, то існує необхідність зменшення обсягів оперативної звітності, оскільки, крім фінансової звітності, яка розробляється Державним казначейством України за погодженням з Міністерством фінансів України, місцеві фінансові органи та органи місцевого самоврядування встановлюють додаткові форми оперативної звітності. У більшості випадків відсутні чіткі визначення та вимоги до них, а їх зміст дублюється. Такий підхід підтримується з боку розпорядників бюджетних коштів та не сприяє підвищенню якості роботи. Необхідно сформувати чіткі правила складання звітності про виконання місцевих бюджетів. При цьому необхідно оптимізувати кількість та структуру періодичних форм звітності виходячи з реальних потреб користувачів інформації.

Узагальнюючи вищенаведене, вважаємо, що набутий органами казначейства практичний досвід обслуговування місцевих бюджетів підтвердив переваги цієї системи. Більшість операцій з виконання дохідної і видаткової частин місцевих бюджетів здійснюється в межах внутрішньої платіжної системи державного казначейства. На практиці це проявляється у прискоренні розрахунків з коштами місцевих бюджетів, посиленні контролю за витрачанням

бюджетних коштів, отриманні можливості місцевими органами влади оперативно приймати управлінські рішення, покривати тимчасові касові розриви, що виникають під час їх виконання, за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку без нарахування відсотків за отриманими позичками.

Запровадження казначейського обслуговування місцевих бюджетів сприяло зміцненню дисципліни у фінансовій сфері, підвищенню ефективності управління бюджетними коштами. Фінансові органи отримали можливість доступу до достовірних вивірених звітів з виконання місцевих бюджетів, що значно спрощує процедуру перевірки фінансових документів розпорядників і одержувачів коштів місцевих бюджетів. У них залишається достатньо часу для проведення глибокого аналізу з метою ефективного планування та управління наявними фінансовими ресурсами.

Для органів місцевого самоврядування з'явилась можливість оперативно отримувати інформацію щодо залишків коштів на власних рахунках, рахунках розпорядників коштів та наявних зареєстрованих зобов'язань. Як наслідок, своєчасно здійснювати виділення асигнувань, а у випадках касового розриву використовувати право отримання безвідсоткових позичок за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку.

Незважаючи на важливе значення органів державного казначейства у процесі виконання місцевих бюджетів, досвід запровадження казначейського обслуговування виявив низку проблем, вирішення яких дасть змогу оптимізувати процес виконання місцевих бюджетів та підвищити ефективність дій усіх учасників бюджетного процесу. До таких проблем, які виникають, насамперед, при обслуговуванні сільських і селищних рад, можна віднести наступні.

У сучасній казначейській практиці виникла проблема незадовільного забезпечення комп'ютерною технікою органів місцевого самоврядування. Немає відлагодженого механізму та відповідних умов для забезпечення дистанційного обслуговування територіально віддалених розпорядників та одержувачів коштів сільських бюджетів від органів державного казначейства. Вирішення цієї проблеми необхідно пов'язувати зі створенням виносних робочих місць органів казначейства, обладнаних за місцезнаходженням розпорядників коштів місцевих бюджетів.

Запровадження обміну інформацією між органами казначейства та місцевого самоврядування в електронному вигляді необхідно здійснювати одночасно з процесом комп'ютеризації місцевих рад. Великий обсяг ручного опрацювання документів для працівників системи казначейства, коли інформація не надається на електронних носіях, негативно позначається на оперативності обслуговування розпорядників коштів. Оснащення місцевих рад засобами сучасної електронно-обчислювальної техніки та розповсюдження цифрового телекомунікаційного зв'язку – невідкладне і потребує підтримки на державному рівні.

Потребує вирішення проблема вдосконалення телекомунікаційного середовища та поліпшення якості зв'язку з метою підвищення ефективності роботи органів казначейства щодо проведення операцій з коштами місцевих бюджетів як у внутрішній платіжній системі державного казначейства, так в у системі електронних платежів НБУ.

Із зростання обсягу бази даних АБС «Барс Міленіум», динамічними змінами законодавства і нормативної документації нагальною стає потреба створення інформаційно-довідкової системи казначейства, яка організаційно і технічно повинна бути вирішена на базі цього комплексу. Накопичення у великих обсягах первинної інформації про стан виконання бюджетів усіх рівнів ведеться безсистемно і не приносить бажаних результатів внаслідок її використання. Це пов'язано з тим, що бази даних програмного продукту минулих років не консолідуються у єдину інформаційно-пошукову систему, а залишаються об'ємним багажем на розсуд обласних головних управлінь.

Для вирішення цієї проблеми необхідно створити єдиний інформаційний простір органів казначейства з відповідними правами доступу органів стягнення в межах компетенції. Створення такої системи розширить можливості казначейства щодо надання користувачам системи різних інформаційних послуг і консультацій з питань обслуговування бюджетів, дасть змогу підтримувати в актуальному режимі взаємодію з різними органами виконавчої влади.

Необхідна умова вдосконалення системи казначейського обслуговування місцевих бюджетів – поліпшення забезпечення органів казначейства необхідними фінансовими, матеріально-технічними та іншими видами ресурсів, що відповідно позитивно вплине на збереження кадрового потенціалу казначейських органів. Потрібно постійно підвищувати фаховий рівень учасників бюджетного процесу, забезпечити чіткий розподіл між ними бюджетних повноважень і функціональних обов'язків з метою попередження випадків дублювання функцій.

В умовах утвердження ринкових відносин і демократичних перетворень одним із дієвих засобів оптимізації казначейської діяльності повинно стати більш чітке й повне законодавче закріплення завдань, функцій та обов'язків кожного із суб'єктів, наділеного бюджетними повноваженнями. Основою реформування правового поля повинні бути ґрунтовні наукові дослідження, а також глибоке вивчення вітчизняної та зарубіжної практики. Необхідно звернути особливу увагу на узгодження положень Бюджетного кодексу та інших актів бюджетного законодавства, удосконалення нормативно-правових документів, які регламентують взаємодію органів казначейства з фінансовими органами, розпорядниками та одержувачами коштів. Такий підхід дасть змогу уникнути окремих проблем і конфліктних ситуацій, забезпечить стабільне функціонування бюджетної системи та призведе до економії бюджетних коштів.

1.5. Поширення практики програмно-цільового планування місцевих бюджетів

На сучасному етапі реформування української економіки, коли посилюється регулюючий вплив держави на соціально-економічні процеси, необхідна наявність налагодженої системи управління бюджетним процесом. При цьому важливою залишається проблема планування бюджетних ресурсів, зростання рівня їх економічної обґрунтованості та ефективного використання як на державному, так і на місцевому рівні. Удосконалення практики складання бюджетів на основі застосування сучасних методик та прогресивних підходів дає можливість чітко визначити пріоритети, цілі і напрями розвитку держави на конкретному етапі, також на середньо- і довготермінову перспективу, окреслити заходи, що забезпечують їх досягнення.

З метою підвищення ефективності та цільового використання бюджетних коштів, якості надання суспільних благ, забезпечення прозорості та зрозумілості бюджету для громадськості, посилення контролю за рухом бюджетних ресурсів в Україні з 2002 р. почалось поступове запровадження програмно-цільового методу планування у бюджетному процесі.

Програмно-цільовий метод, як інструмент складання та виконання бюджету, використовується провідними країнами світу із середини ХХ ст. Цей метод прийшов із приватного сектору і вперше був запропонований в США в середині 1960-х років в Міністерстві оборони міністром Робертом Макнамарою, що згодом поширилося на всі міністерства США. Активно використовують програмно-цільовий метод під час складання бюджету багато інших країн світу – це передусім Канада, Австрія, Австралія, Великобританія, Данія, Нідерланди, Німеччина, Угорщина, Фінляндія, Швеція, а також і країни колишнього Радянського Союзу. З країн Центральної та Східної Європи найбільших успіхів у цьому напрямку досягли прибалтійські країни, Румунія, Болгарія; в країнах СНД – Казахстані і Росії – застосовуються елементи цього методу. Використання середньотермінового бюджетного плану в цих країнах обов'язкове у бюджетному процесі, при цьому щорічно коригується та уточнюється.

Так, наприклад, у Сполучених Штатах Америки Департамент управління бюджетом регулярно складає 10-річні прогнози бюджетних видатків та надходжень, які одночасно є як середньотерміновим, так і довготерміновим прогнозом, які періодично уточнюються. Крім того складається ще й базовий прогноз, скоригований відповідно на макроекономічні показники, але він не відображає зміни, заплановані у бюджетній політиці уряду.

У бюджетному процесі Німеччини середньотерміновий фінансовий план подається на розгляд парламенту разом із пропозиціями щодо річного федерального бюджету. Найважливіша мета середньотермінового планування – встановлення пріоритетів відповідно до бюджетної політики уряду.

У Великобританії більша частина видатків планується на трирічний термін, хоча плани прогнозних оцінок переглядаються кожні два роки. Однак важливим моментом є те, що при цьому дотримуються таких правил: по-перше, уряд бере позики лише з метою їх інвестування, а не фінансування поточних витрат, по-друге, відношення чистого боргу до ВВП повинно утримуватися на сталому та доцільному рівні. Розпорядникам бюджетних коштів дозволяється переносити невикористані кошти з одного року на інший.

В усіх країнах Об'єднаного Королівства середньотерміновий бюджет повністю інтегрується в річний бюджет і подається на розгляд парламенту як неодмінний елемент фінансової і бюджетної звітності та державного річного бюджету. Крім цього, документи також включають середньотермінову фінансову стратегію, короткотерміновий економічний прогноз та інші аналітичні матеріали.

Проект бюджету Австралії включає три документи: бюджетну стратегію на перспективу, бюджетні показники на наступний рік із деталізованим прогнозом багаторічного бюджету; та фінансові відносини на федеральному рівні, в якому описуються обсяги міжбюджетних трансфертів.¹

Кількарічний бюджетний план у більшості країн не має статусу закону, а є підзаконним актом або аналітичним документом, що подається разом із проектом бюджету на наступний рік.

Крім того, більшість країн ЄС надають допомогу іншим країнам саме у формі програм, спрямованих на досягнення конкретних результатів. Міжнародні фінансові організації надають свої позики іншим країнам за відповідними програмами, які чітко окреслюють мету та очікувані результати від використання коштів. Як свідчить світовий досвід, такий підхід до фінансування проектів виявився доволі результативним, оскільки є можливість проаналізувати ефективність використання коштів, порівнюючи отримані результати з очікуваними.

Аналізуючи використання програмно-цільового методу планування бюджетів у різних країнах, зазначило, що кожна країна на основі загальної концепції програмно-цільового методу розробляє власні методологічні аспекти його застосування, враховуючи особливості її бюджетної політики.

Україна лише стала на шлях побудови власного підходу до застосування програмно-цільового методу формування бюджету. Першими кроками на шляху впровадження цього методу є створення відкритої та прозорої системи прийняття рішень з питань бюджету, а також підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів. В рамках проекту «Реформа місцевих бюджетів в Україні», що фінансується Агентством США з міжнародного

¹ Управління міським бюджетом за програмно-цільовим методом : [посіб. Для органів місцевого самоврядування] / Проект «Реформа місцевих бюджетів в Україні» RTI international. – К. : 2005. – 56 с.

розвитку (USAID) і розпочав свою діяльність в Україні в 2005 р., заплановано поліпшити управління місцевими бюджетами у щонайменше 140 містах країни із застосуванням програмно-цільового методу бюджетування. Основною метою цього проекту стало підвищення прозорості, ефективності та підзвітності місцевих бюджетів перед громадами України, зміцнення їх автономії через цілеспрямовану законодавчу підтримку Верховної Ради України.

В Україні застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі регулюється такими нормативними актами:

- Бюджетним кодексом України від 21 червня 2001 р.;

- Законом України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 р. № 1621-IV;

- Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ» від 28 лютого 2003 р. № 228;

- Наказом Міністерства фінансів України «Про затвердження інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі» від 14 грудня 2001 р. № 574;

- Наказом Міністерства фінансів України «Про бюджетну класифікацію та її запровадження» від 27 грудня 2001 р. № 604;

- Наказом Міністерства фінансів України «Про затвердження результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм» від 8 серпня 2002 р. № 621;

- Наказом Міністерства фінансів України «Про паспорти бюджетних програм» від 29 грудня 2002 р. № 1098;

- «Концепцією застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі», схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. № 538-р;

- «Концепцією реформування місцевих бюджетів», схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 308-р.

- Перехід до застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі України здійснювався в три етапи.

Перший етап передбачав:

- удосконалення форм бюджетних запитів головних розпорядників бюджетних коштів;
- розроблення програмної класифікації видатків державного бюджету, в якій чітко визначаються бюджетні програми та відповідальні виконавці бюджетних програм у розрізі головних розпорядників бюджетних коштів та яку закріплено за кодами функціональної класифікації видатків бюджету;
- здійснення переходу до функціональної класифікації видатків бюджету, що відповідатиме міжнародним стандартам;

- запровадження окремих елементів середньотермінового планування бюджету – визначення та прогнозування середньотермінових цілей, на досягнення яких необхідно спрямувати діяльність виконавчої влади, визначення пріоритетів у діяльності головного розпорядника бюджетних коштів у межах очікуваних бюджетних коштів на наступні періоди;
- розроблення напрямів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів та базового переліку результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм.
- На другому етапі передбачалося:
 - запровадження складання паспортів бюджетних програм;
 - перегляд бюджетних програм, удосконалення їх структури та чітке визначення напрямів діяльності у межах однієї бюджетної програми;
 - перехід до поглибленого середньотермінового бюджетного планування, насамперед розроблення процедури прогнозування витратів на конкретні бюджетні програми на майбутні періоди;

Третій етап передбачає здійснення оцінки та подальше вдосконалення формування і виконання бюджету на основі програмно-цільового методу в бюджетному процесі.

Програмно-цільовий метод визначають як систему планування та управління бюджетними коштами в середньотерміновій перспективі, спрямовану на розробку та виконання бюджетних програм, орієнтованих на результат.² При цьому відбувається перехід від принципу утримання бюджетних установ до принципу отримання відповідною установою конкретних бюджетних коштів.

При застосуванні програмно-цільового методу складання бюджету процес формування бюджету починається із визначення цілей, результатів, яких необхідно досягти, а також визначаються ресурси, що необхідні для отримання цих результатів. Завдяки зосередженості на результатах програмно-цільовий метод складання бюджету дає змогу посилити дієвість та ефективність державної влади і місцевого самоврядування. В аналітичному плані він вносить в бюджетний процес елементи аналізу ефективності, тобто співставлення витрат та досягнутих результатів. Цей аналіз – це інструмент оцінки програм, що дає змогу запроваджувати ті програми, результати реалізації яких виправдовують витрати на них.

Через запровадження програмно-цільового методу складання бюджету змінюється характер обговорення бюджетної політики як на державному, так і

² Управління міським бюджетом за програмно-цільовим методом : [посіб. для органів місцевого самоврядування] / Проект «Реформа місцевих бюджетів в Україні», RTI international. – К. : 2005. – 56 с.

на місцевому рівнях. Акцент переноситься на питання забезпечення ефективності використання бюджетних коштів (замість питання визначення потреби в коштах на утримання бюджетної сфери).

Мета запровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі – встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання.

Основний елемент програмно-цільового методу – бюджетна програма, яку Бюджетний кодекс України визначає як систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети та завдань, виконання яких пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій.³ Здійснення видатків на основі бюджетних програм передбачає визначення їх конкретних відповідальних виконавців, які забезпечують виконання однієї або ряду бюджетних програм та несуть відповідальність за їх виконання.

Складові елементами бюджетної програми такі:

- мета бюджетної програми – законодавчо визначає основні цілі, яких необхідно досягти у результаті виконання конкретної бюджетної програми;
- завдання бюджетної програми – конкретні цілі, яких потрібно досягти шляхом виконання бюджетної програми протягом відповідного бюджетного періоду;
- напрями діяльності – конкретні дії, спрямовані на виконання завдань бюджетної програми, з визначенням напрямів витрачання бюджетних коштів;
- результативні показники – кількісні і якісні показники, які характеризують результати виконання бюджетної програми, дають можливість здійснити оцінку використання коштів на виконання бюджетної програми.

За кожною бюджетною програмою головними розпорядниками бюджетних коштів розробляється паспорт бюджетної програми, який визначає суму коштів, необхідних для виконання бюджетної програми, законодавчі підстави її реалізації, мету, завдання, напрями діяльності, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми, на підставі якої здійснюється контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів і аналіз виконання бюджетної програми.

Необхідний елемент впровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі – середньотермінове бюджетне планування, яке дає можливість учасникам бюджетного процесу узгодити свої стратегічні плани діяльності з наявними бюджетними коштами як у рамках підготовки проекту бюджету на відповідний рік, так і на наступні періоди, що сприятиме переходу до формування довготермінової бюджетної політики.

³ Бюджетний кодекс України. Закон України від 21.06. 2001 № 2542-III (із змінами та доповненнями) // Нормативні акти. – 2001. – № 18. – С. 3–64.

Характерні риси програмно-цільового методу бюджетування такі:

- планування діяльності на найближчі 3 роки, що дає змогу вирішувати складніші і довготермінові завдання;
- орієнтованість на результат, яка досягається шляхом фінансування окремих бюджетних програм, а не діяльності бюджетних установ;
- можливість оцінити ефективність використання коштів шляхом застосування показників виконання кожної бюджетної програми;
- залучення громадськості до процесу прийняття рішень з питань, що стосуються бюджету міста, на всіх етапах бюджетного процесу.

Тому переваги застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі такі:

- насамперед – це залучення громадськості до визначення пріоритетних на її погляд програм. Через функціонування системи громадських слухань програми формуються підзвітно і прозоро, що дає можливість громадам вказати місцевій владі напрям, у якому необхідно рухатися;
- бюджетні кошти розписані не лише за кодами фінансування, а й за конкретними програмами, які планують реалізувати протягом планового періоду. При цьому у програмі враховують конкретні показники в кожній сфері і рівень продуктивності такої програми;
- чітке розуміння державними органами та громадськістю напрямів використання бюджетних коштів;
- упорядкування та оптимізація діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо формування і виконання бюджетних програм з чітким розмежуванням відповідальності між відповідальними виконавцями бюджетних програм;
- посилення відповідальності головного розпорядника за дотримання відповідності бюджетних програм меті його діяльності;
- забезпечення комплексного методу бюджетування, формування і виконання плану;
- основна увага при складанні бюджету акцентується на результатах, які отримують після використання бюджетних коштів та ефективності їх використання.

Мета аналізу бюджетних програм – поліпшення процесу прийняття, рішень та розподілу бюджетних ресурсів шляхом надання відповідної інформації про наслідки здійснюваної політики та впровадження бюджетних програм. Оцінка бюджетних програм повинна сприяти:

- ефективнішому розподілу бюджетних ресурсів та визначенню необхідних змін бюджетної політики;
- поліпшенню управління бюджетною програмою (через реалізацію зворотного зв'язку);
- посиленню відповідальності за виконання програм.

Бюджетний аналіз – важливий компонент формування бюджету під час якого всі учасники бюджетного процесу визначають програми, що мають впроваджуватись, нові програми, які необхідно запропонувати до виконання, і програми, виконання яких варто припинити. Ефективний бюджетний аналіз потрібно проводити з дотриманням таких основних принципів:

- бюджетний аналіз та прийняття рішень вимагають, з одного боку деталізованого аналізу, а з іншого боку, мають синтезувати деталі і загальні питання, аналіз яких може змінити бюджетну політику;
- в умовах обмеженості бюджетних ресурсів процес підготовки бюджету вимагатиме здійснення вибору між пропозиціями, що потребують бюджетних коштів;

Якісний бюджетний аналіз сприятиме підвищенню об'єктивності, доцільності та обґрунтованості рішень, що приймаються.

Для наочності наводимо аналіз формування бюджетів міст Чернівці, Тернополя та Івано-Франківська за програмно-цільовим методом. Особливості формування полягають у наступному:

- планування бюджету за програмами;
- орієнтація на результат;
- планування бюджету на середньотермінову перспективу;
- планування бюджетних програм на основі соціально-економічних пріоритетів;
- використання показників виконання для оцінки програм.

Враховуючи особливості формування міських бюджетів за програмно-цільовим методом відповідно до бюджетних програм на основі соціально-економічних пріоритетів адміністративно-територіальної одиниці проведено бюджетне планування дохідної частини вищеназваних міських бюджетів на середньотермінову перспективу. Структура дохідної частини міських бюджетів, які плануються на 2007 – 2009 рр. показана в табл. 1.

Планування дохідної частини місцевих бюджетів полягають у запровадженні чинним законодавством такого інструменту, як «кошик доходів місцевого самоврядування» для бюджетів територіальних громад (сіл, селищ, міст та їх об'єднань). Він визначається як сукупність дохідних джерел, що закріплені за бюджетами місцевого самоврядування на постійній основі і враховуються при визначенні трансфертів цих бюджетів. Крім того, для всіх видів місцевих бюджетів передбачено перелік податків і зборів та обов'язкових платежів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Розрахунок прогнозного показника обсягу доходів міських бюджетів м. Чернівці, м. Івано-Франківськ та м. Тернополя здійснюється шляхом прямого розрахунку із застосуванням індексу відносної податкоспроможності відповідної

адміністративно-територіальної одиниці, що обраховуються на основі звітних даних про фактичні надходження відповідних податків та зборів до цих бюджетів за три останні бюджетні періоди перед тим роком, у якому формуються показники бюджету на плановий бюджетний період.

Враховуючи особливості формування бюджетів за програмно-цільовим методом відповідно до бюджетних програм було проведено моніторинг бюджетного планування видаткової частини міських бюджетів на середньотермінову перспективу м. Тернополя, м. Чернівці та м. Івано-Франківська. Наведено приклади програмно-цільового планування видатків вищезазначених міських бюджетів в розрізі забезпечення і фінансування діяльності органів місцевого самоврядування, управління житлово-комунальним господарством, управління освіти і науки, управління охорони здоров'я та управління культури і туризму тощо.

Результати програмно-цільового планування видатків бюджетів на фінансування діяльності органів місцевого самоврядування показано в табл. 2. Для забезпечення виконання завдань органами місцевого самоврядування на середньотермінову перспективу бюджетів зазначених міст закріплено відповідні видаткові зобов'язання (рис. 1).

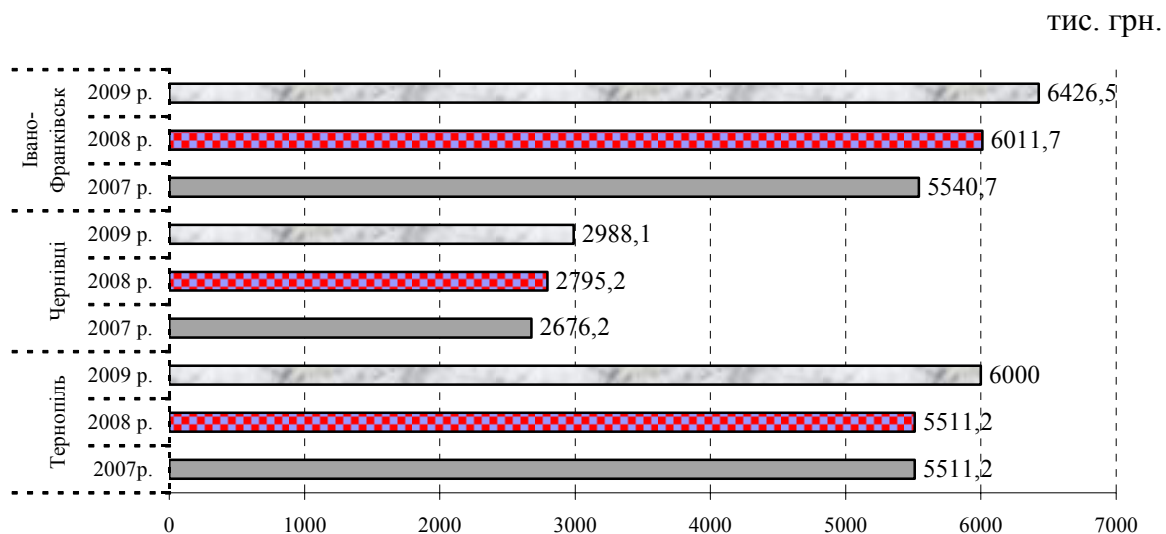


Рис. 1. Видаткові зобов'язання на фінансування діяльності органів місцевого самоврядування з бюджетів м. Тернополя, м. Чернівці та м. Івано-Франківська на 2007 – 2009 рр.

З табл. 2 видно, що мета програми характеризує забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування з виконання власних і делегованих повноважень аналізованих нами міст. Завдання програми повинно забезпечити діяльність управлінь та відділів місцевого самоврядування і виконання покладених на них функцій.

Таблиця 1

Доходи міських бюджетів на 2007 – 2009 рр., визначені за програмно-цільовим методом планування

тис. грн.

Доходи Регіони	2007 рік			2008 рік			2009 рік			РАЗОМ
	Загальний фонд	Спеціальний фонд		Загальний фонд	Спеціальний фонд		Загальний фонд	Спеціальний фонд		
		Разом	У т.ч. бюджет розвитку		Разом	У т.ч. бюджет розвитку		Разом	У т.ч. бюджет розвитку	
м. Тернопіль	261392,4	25824,6	6211	281228	27868,6	6610	296044	29158	6305	325202
м. Чернівці	295110,2	97702,3	70000	322150	82986,2	60950	350966,7	81449,8	5773	432416,5
м. Івано-Франківськ	266 678,6	18 006,8	1 630	284590	16 018,1		305 677,7	17 982,9		323 660,6
				284 685	284 685		300 608	300 608		300 608

Таблиця 2

Аналіз бюджетної програми «Здійснення ефективного управління органами місцевого самоврядування по здійсненню покладених на них повноважень» м. Тернополя, м. Чернівці та м. Івано-Франківська на 2007 – 2009 рр.

	Тернопіль			Чернівці			Івано-Франківськ		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Програма : Здійснення ефективного управління органами місцевого самоврядування по здійсненню покладених на них повноважень									
Мета програми: Забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування з виконання власних і делегованих повноважень									
Відповідальний виконавець: керівник органу місцевого самоврядування									
Завдання. Забезпечити діяльність управління і відділів місцевого самоврядування виконанням покладених на них функцій (тис. грн.)	5511,2	5511,2	6000	2676,2	2795,2	2988,1	5540,7	6011,7	6426,5
Показники затрат (вхідних ресурсів):									
Кількість відділів, од.	18	18	18	23	23	23	25	20	18
Кількість працівників апарату ради, чол.	176	176	176	103	103	103	167	150	150
Кількість працівників, задіяних в організації проведення засідань міської ради, чол.	5	5	5	101	101	101	50	40	40
Кількість посадових осіб місцевого самоврядування, що задіяні в процесі прийому громадян	7	7	7	4	4	4	-	-	-
Показники продукту:									
Кількість звернень, розглянутих головою міської ради, од.	17200	17200	20000	6147	6100	6000	6900	6000	5800
Показники продуктивності (ефективності):									
Кількість заяв (скарг, звернень, тощо), розглянутих одним працівником апарату міської ради, од.	2500	2500	2600	60	59	58	2100	2000	2000
Витрати часу на підготовку однієї письмової відповіді на офіційне звернення громадян (підприємств, установ та ін.), год.	2	2	1,5	30	25	20	-	-	-
Показники результативності (якості):									
Збільшення відсотку позитивно вирішених обґрунтованих звернень громадян (на%) в порівнянні з минулим роком	30	30	45	25	30	50	45	45	50

Видатки бюджетів аналізованих адміністративно-територіальних одиниць, які розраховані програмним бюджетуванням на забезпечення управління житлово-комунальним господарством на 2007 – 2009 рр. показано в табл. 3.

Таблиця 3

Аналіз бюджетної програми «Управління житлово-комунальним господарством» м. Тернополя, м. Чернівці та м. Івано-Франківська на 2007 – 2009 рр.

тис. грн.

	Тернопіль			Чернівці			Івано-Франківськ		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
<i>Програма.</i> Управління житлово-комунальним господарством	912,2	950	980	868,8	1130	1230	29324,4	25403,4	27151,8
<i>Програма.</i> Теплові мережі	126,1	150	160	414,5	580	642	1000,0	1085,0	1159,9
<i>Програма.</i> Капітальний ремонт житлового фонду	1700	3370	3560	400	500	530	4400,0	4774,0	5103,4
<i>Програма.</i> Підвищення рівня благоустрою міста	7771,2	7316	8203	5585,5	6651	7877	11032,4	8903,8	9506,5
<i>Програма.</i> Роботи за рахунок коштів міського бюджету розвитку	150	800	800	1145	2050	2655	-	-	-
<i>Програма.</i> Видатки на фінансування робіт, пов'язаних з будівництвом, реконструкцією, ремонтом та утримання автомобільних доріг	6423,8	6580	7150	2122	2235	2360	5670,0	6152,0	6582,6
<i>Програма.</i> Цільові фонди, утворені органами місцевого самоврядування	805,8	1000	1040	-	-	-	879,5	-	-
<i>Програма.</i> Комбінати комунальних підприємств	-	-	-	2228	2312,2	2457	1029,1	1116,6	1193,6
<i>Програма.</i> Організація та технічне забезпечення проведення державних та міських свят	-	-	-	-	-	-	200,0	217,0	232,0
<i>Програма.</i> Готельне господарство	-	-	-	-	-	-	300,0	325,5	348,0
<i>Мета програми: Забезпечення діяльності установ, що підпорядковані управлінню житлово-комунального господарства та екології</i>									
<i>Відповідальний виконавець: керівник управління</i>									
<i>Показники затрат (вхідних ресурсів):</i>									
Кількість управлінь, од.	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Кількість відділів, од.	6	6	6	6	6	6	6	6	6
Кількість штатних працівників управління, од.	38	44	47	28	34	34	30	32	32
Кількість підприємств, підпорядкованих галузі ЖКГ, од.	34	34	34	16	16	16	4	4	4
<i>Показники продукту:</i>									
<i>Показники результативності (якості):</i>									
Вартість придбаних предметів, тис. грн.	-	-	-	-	60	80	-	-	-
Кількість заслуховувань по виконанню заходів щодо удосконалення роботи підприємств з надання житлових та комунальних послуг, од.	-	-	-	-	-	-	64	64	64

Динаміку фінансування бюджетної програми «Управління житлово-комунальним господарством» м. Тернополя, м. Чернівці та м. Івано-Франківський на 2007–2009 рр. показано на рис.2.

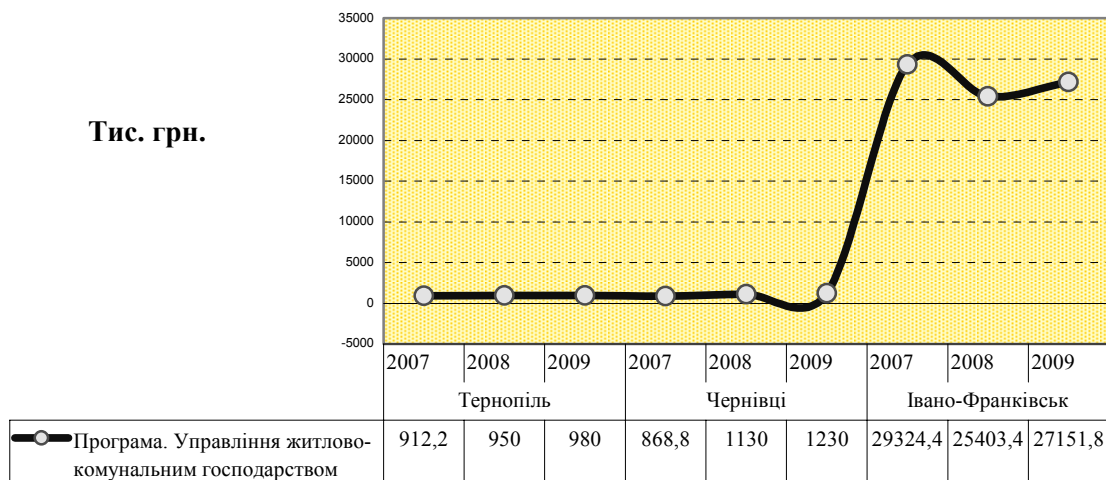


Рис. 2. Динаміка фінансування бюджетної програми «Управління житлово-комунальним господарством» м. Тернополя, м. Чернівці та м. Івано-Франківська на 2007–2009 рр.

Результативні показники для бюджетних програм бюджетів м. Тернополя, м. Чернівці та м. Івано-Франківськ, які забезпечують функціонування та управління житлово-комунального господарства, поділяються на такі групи:

- показники витрат або вхідних ресурсів – визначають обсяги та структуру ресурсів, що забезпечують виконання бюджетної програми (наприклад, кількість управлінь, відділів, штатних працівників управління, підприємств, підпорядкованих галузі ЖКГ тощо);
- показники продукту (обсяг виконаних робіт) – використовуються для оцінки досягнення поставлених цілей. Показником продукту є, зокрема, кількість проведених аналізів фінансово-господарської діяльності підпорядкованих підприємств;
- показники якості (або отримані ефекти від виконання програми) – відображають вартість придбаних предметів. Вони показують користь від здійснення заходів бюджетної програми (наприклад, кількість слухань з виконання заходів щодо удосконалення роботи підприємств з надання житлових та комунальних послуг).

Результати планування видатків бюджетів на фінансування освіти і науки в розрізі бюджетних програм показано в табл. 4.

Таблиця 4

**Аналіз бюджетних програм по управлінню освіти і науки м. Тернополя,
м. Чернівці та м. Івано-Франківська на 2007 – 2009 рр.**

тис. грн.

	Тернопіль			Чернівці			Івано-Франківськ		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Програма : Адміністрування освітніх програм	417,4	452,8	484,1	442,8	490	530	434,2	471,1	503,6
Програма: Будівництво	1200	2200	1700	1870	2000	2200	514,6	558,4	596,9
Програма : Освіта молоді, що працює, вечірня (змінна) школа	656,9	712,8	761,9	501	545	585	394,1	427,7	457,3
Програма. Забезпечення позашкільної освіти	3292,3	3570,5	3816,9	2583,1	2773	2975	2 089,3	2 266,9	2 423,2
Програма. Методична робота та інші заходи в сфері освіти	741,5	804,5	860	534,6	580	620	351,9	381,8	408,2
Програма. Бухгалтерський та фінансовий облік установ, що здійснюють освітні програми	599,6	649,6	694,9	1421,7	1490	1590	1 453,9	1 577,5	1 686,3
Програма: Господарське обслуговування закладів, що здійснюють освітні програми у місті	136,1	147,7	157,9	-	-	-	389,1	422,2	451,3
Програма: Заходи з оздоровлення дітей у літній період	150	162,7	174	-	-	-	2 331,1	2 532,3	2 703,8
Програма: Допомога дітям- сиротам та дітям позбавленим батьківського піклування, яким виповнилося 18 років	16,7	18,1	19,3	15,9	19,9	18,3	37,4	42,3	48,0
Програма. Утримання та навчально- тренувальна робота дитячо- юнацьких спортивних шкіл	4609,9	4870	5200	-	-	-	1 860,2	2 018,4	2 157,6
Програма: Здобуття загальної освіти у вищому навчальному закладі III-IV рівня акредитації	6723	7094,5	7722	-	-	-	25,0	27,1	39,0
Програма. Забезпечення дошкільної освіти, догляду та виховання дітей	22033,6	23860,6	25457,2	33144,5	36050	40200	19 647,8	21 317,9	22 788,9

З табл. 4 видно, що планування фінансування видатків на освіту і науку в аналізованих нами містах на 2007 – 2009 рр. становлять такі програми, як адміністрування освітніх програм, забезпечення повної загальної середньої освіти, забезпечення позашкільної освіти, заходи з оздоровлення дітей у літній період, допомога дітям-сиротам та дітям позбавленим батьківського піклування, яким виповнилося 18 років, забезпечення дошкільної освіти, догляду та виховання дітей та інші. Проводячи моніторинг програм, було з'ясовано, що найбільший обсяг ресурсів планується на фінансування програми на забезпечення дошкільної освіти, догляду та виховання дітей. З огляду на це, проаналізуємо її результативні показники. Динаміку бюджетних ресурсів з фінансування програми на забезпечення дошкільної освіти, догляду та виховання дітей бюджетів міст Тернополя, Чернівці та Івано-Франківська на 2007–2009 рр. показано на рис. 3.

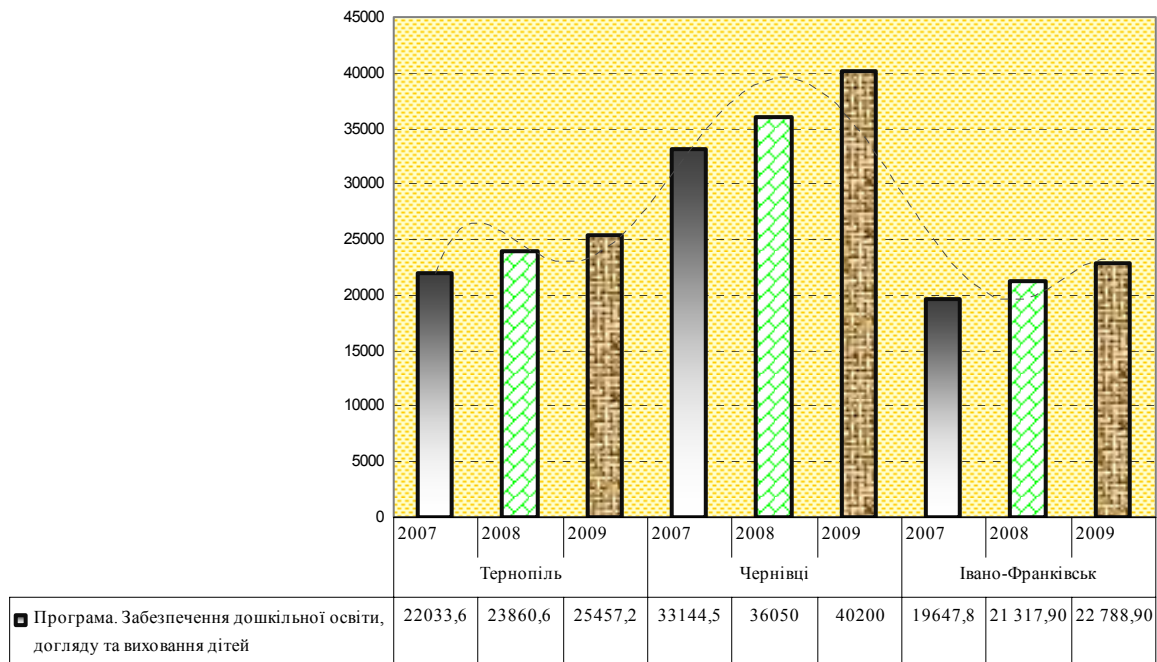


Рис. 3. Динаміка фінансування бюджетної програми «Забезпечення дошкільної освіти, догляду та виховання дітей» м. Тернополя, м. Чернівці та м. Івано-Франківська на 2007–2009 рр.

Видатки бюджетів аналізованих міст на 2007–2009 рр. з фінансування охорони здоров'я показано в табл. 5.

Таблиця 5

**Аналіз бюджетних програм з управління охорони здоров'я
м. Тернополя, м. Чернівці та м. Івано-Франківська на 2007 – 2009рр.**

тис. грн.

	Тернопіль			Чернівці			Івано-Франківськ		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Програма. Адміністрування програм медичної допомоги населенню	295,7	330	360	259,3	335	360	187,3	203,2	217,4
Програма. Стаціонарна лікувально-профілактична допомога	35905,3	39700	41000	13060,3	14158	15122	13063,7	14174,0	15152,0
Програма. Охорона материнства та дитинства	5336	5550	6100	13398,9	13212	14500	6979,4	7572,6	8095,2
Програма. Надання швидкої медичної допомоги населенню	7523,7	7775	7880	7734,3	8588	9155	8777,4	9523,4	10180,7
Програма. Поліклінічна допомога населенню міста	1168,6	1192	1245	19577,1	21530	24150	801,5	869,6	929,6
Програма. Надання стоматологічної допомоги населенню	2802,2	2900	2990	4038,1	3950	4250	3044,1	3302,8	3530,8
Програма. Заходи по охороні здоров'я	323	350	380	1048,2	1100	1190	90,0	133,0	170,6
Програма. Санітарні заходи в місті	30	30	30	-	-	-	-	-	-
Програма: Бухгалтерський та фінансовий облік в територіальному медичному об'єднанні "Стоматологія"	-	-	-	89,4	95	98	-	-	-
Програма: Програми за рахунок коштів бюджету розвитку	-	-	-	690	3050	2650	-	-	-
Програма. Загально-профільна медична допомога населенню всіх вікових груп	-	-	-	-	-	-	23107	25066,0	26798,6

Планування видатків на охорону здоров'я програмно-цільовим методом м. Чернівці, м. Тернополя та м. Івано-Франківська на 2007–2009 рр. здійснюється в розрізі таких бюджетних програм: адміністрування медичної допомоги населенню, стаціонарна лікувально-профілактична допомога, охорона материнства та дитинства, поліклінічна допомога населенню міста, санітарні заходи в місті, надання швидкої медичної допомоги населенню та інші.

Бюджетні ресурси, які плануються по аналізованим міським бюджетам на 2007–2009 рр. згідно з програмою надання швидкої медичної допомоги населенню показано на рис.4.

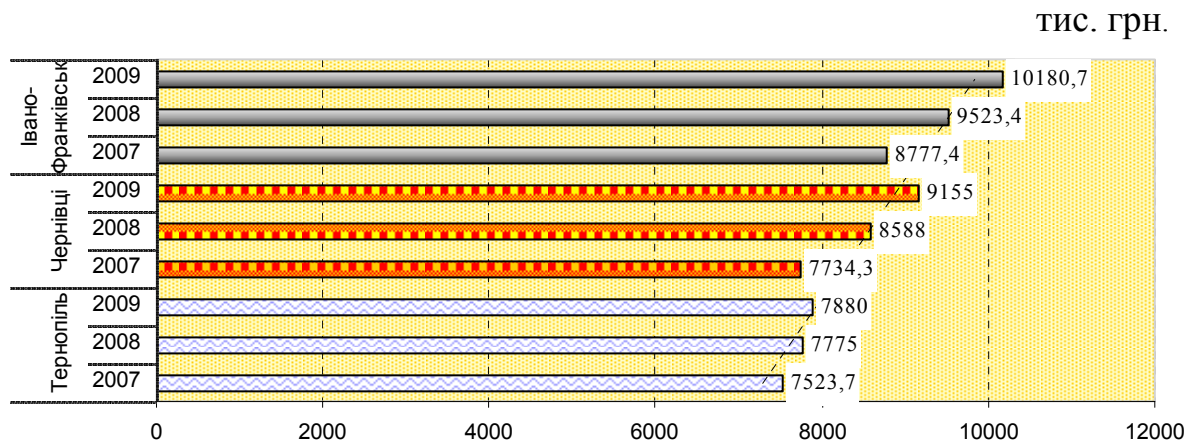


Рис. 4. Динаміка фінансування бюджетної програми щодо надання швидкої медичної допомоги у м. Тернополі, м. Чернівці та м. Івано-Франківську на 2007–2009рр.

Як показує практика застосування програмно-цільового бюджетного планування, показники результативності потрібно визначати для кожної програми окремо, керуючись при цьому такими вимогами:

- показники повинні бути переконливими і стосуватись головних завдань бюджетної програми на рік, бути вагомими у процесі розробки рішень і управління програмою, показувати вплив різних чинників на ефективність виконання завдань і пріоритетів програми;
- показники повинні бути послідовними і стосуватися безпосередньо питання, яке вони оцінюють;
- необхідна вимірність показників, для того щоб можливо було проводити порівняння протягом року;
- застосування показників результативності повинно сприяти якісному та кількісному аналізу стану виконання бюджетної програми в частині фінансового забезпечення реалізації її заходів та ефективності виконання.

Головні відмінності програмно-цільового методу бюджетування та постатейного методу формування бюджетів наведено в табл. 6:

Відмінності програмно-цільового і постатейного методів формування бюджетів ⁴

Постатейний (традиційний) метод	Програмно-цільовий метод
<p>– бюджет затверджується на один рік;</p> <p>– бюджет формується в розрізі бюджетних функцій;</p> <p>– основна увага зосереджена на затратах та адміністративних потребах, які, в основному, визначаються з використанням «норм», обґрунтування видатків здійснюється без оцінки доцільності та якості бюджетних послуг;</p> <p>– відсутність відповідальності за якість послуг, що надаються;</p> <p>– непрозорість у витрачанні бюджетних коштів.</p>	<p>– Бюджет затверджується на середньо- та довгострокову перспективу;</p> <p>– бюджет формується та затверджується в розрізі бюджетних програм, структура яких узгоджується з визначеними пріоритетами, планами соціально-економічного та стратегічного розвитку регіону;</p> <p>– Ґрунтується на раціональному управлінні, спрямованому на вирішення соціально-економічних проблем. Передбачає визначення мети, яку необхідно досягти в результаті використання бюджетних коштів, забезпечує інформацію про якість надання послуг та отриманий соціальний ефект;</p> <p>– персональна відповідальність керівників установ та організацій (відповідальних виконавців програм) за досягнення соціальних результатів бюджетних програм;</p> <p>– прозорість витрачання бюджетних коштів.</p>

І хоча для запровадження програмно-цільового методу зроблено вже доволі багато на державному і на місцевому рівні, однак при цьому існують ще й певні проблеми. Зокрема це:

- забезпечення цілісності, узгодженості процесу бюджетного прогнозування, планування, розробки програми соціально-економічного розвитку держави на довготермінову перспективу;

- неузгодженість бюджетних програм з державними цільовими програмами;

- наявність значної кількості головних розпорядників коштів, що не дає можливості галузевим міністерствам повною мірою реалізовувати фінансову політику зростання у відповідній галузі та нести за неї відповідальність;

- спрямування основних зусиль переважно на вирішення поточних проблем без достатньої оцінки впливу таких рішень на майбутній економічний розвиток;

⁴ Управління міським бюджетом за програмно-цільовим методом : [посіб. для органів місцевого самоврядування] / Проект «Реформа місцевих бюджетів в Україні», RTI international . – К. : 2005. – 56 с.

- недосконалість методології та практики середньо- та довготермінового бюджетного планування як складової програмно-цільового методу.

- недосконалість нормативно-правового забезпечення програмно-цільового методу;

- неможливість застосування існуючої програмної класифікації на рівні місцевих бюджетів;

- необхідність узгодженості коду конкретної бюджетної програми до відповідного коду діючої функціональної класифікації видатків;

- відсутність єдиного підходу формування програм місцевих бюджетів.

Тому, враховуючи вищезазначене, вважаємо за доцільне:

- визначення на законодавчому рівні програмно-цільового методу основним методом складання, виконання та оцінки бюджетів усіх рівнів та подальше його удосконалення;

- дати науково-практичне обґрунтування програмно-цільового планування в Україні;

- підвищення рівня технологій визначення пріоритетів бюджетних програм та підходів до аналізу ефективності видатків бюджету;

- спрямування наявних фінансових ресурсів під конкретні програми, що дасть можливість ефективного використання бюджетних коштів;

- здійснити розробку відповідних показників по міністерствах, за якими можна було б оцінити виконання програм на місцевому рівні;

- розробити базовий перелік обов'язкових показників, які б дали можливість порівнювати результати виконання бюджетних програм однієї галузі в розрізі окремих регіонів;

- організація громадських слухань під час планування видатків бюджету;

- забезпечення комплексної експертної оцінки кінцевих результатів виконання бюджетних програм та відповідальності за порушення термінів виконання, недосягнення визначених показників, нераціонального використання бюджетних коштів;

- підвищення ефективності використання бюджетних коштів, спрямованих на фінансування державних цільових програм, в тому числі шляхом припинення реалізації окремих програм, що не відповідають пріоритетам державної політики;

- проведення ефективного контролю за використанням бюджетних коштів;

- підвищення відповідальності за реалізацію державних цільових програм з боку головних розпорядників бюджетних коштів та посилення контролю за виконанням програм в частині їх забезпечення бюджетними коштами.

1.6. Забезпечення прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні

Останні події новітньої епохи, активна громадянська позиція більшості суспільства довели, що громадяни стали справжніми творцями історії, показали свою здатність впливати на державу, втілили в життя конституційний принцип – єдиним джерелом влади в Україні є її народ.

Україна отримала унікальний історичний шанс поставити владу на службу кожному громадянину, збудувати демократичну і заможну європейську державу, яку шанують і цінують її власні громадяни і до якої з повагою ставляться у світі.

Розвиток місцевого самоврядування – пріоритетний напрям реалізації державної політики України, важливості набуває забезпечення прозорості бюджетного процесу в контексті зміцнення демократичних і соціально-економічних засад місцевих бюджетів.

Основним завданням бюджетної політики на субнаціональному рівні повинно стати перетворення бюджету у надбання громадян відповідних підвідомчих територій. З цією метою необхідно змінити ідеологію бюджетного процесу, націливши його на виконання визначених завдань і отримання конкретного результату шляхом ефективного використання бюджетних ресурсів.

Забезпечення прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні – обов'язкова умова демократії. Бюджетна прозорість дає громадянам змогу відчувати себе повноправними споживачами максимального рівня суспільних благ в обмін за сплачені податкові платежі. Завдяки бюджетній прозорості зацікавлені сторони місцевого рівня можуть бути впевнені в тому, що державними коштами розпоряджаються належним чином.

Найбільш традиційним центром уваги у сфері забезпечення прозорості бюджетного процесу є залучення громадянського суспільства до процесів формування та виконання місцевих бюджетів. За бюджетним процесом на місцевому рівні можуть здійснювати спостереження наступні групи:

- організації виборних політиків (комітети, фракції та ін.);
- офіційні органи аудиту, такі як національні або регіональні рахункові палати;
- інспектори з питань тих або інших державних послуг, наприклад, інспектори шкіл;
- неурядові організації, які мають справу з державним управлінням;
- неурядові організації, що займаються вивченням питань доцільності ефективності витрат на окремі галузі послуг місцевих органів влади;
- професійні об'єднання, пов'язані з місцевим самоврядуванням;
- користувачі послуг на місцевому рівні;

- конкуренти організацій, що надають державні послуги, наприклад, альтернативні постачальники послуг¹.

Здатність цих спостерігачів оцінювати формування і виконання місцевих бюджетів залежить від спроможності враховувати ними такі моменти, як деталізовані дані згідно з бюджетною класифікацією; доступність бюджетних даних і даних за показниками надання послуг; правила здійснення бюджетних процедур; стандарти результатів надання послуг і норми витрат, які використовують як основу для оцінки ефективності; регулярні та легко доступні для виборних посадових осіб і широкої громадськості системи звітності бюджетних показників; норми, що регулюють конфлікти інтересів (кодекси етичної поведінки), які унеможливають шахрайство або особисті переваги виборних посадовців і державних службовців.

Відсутність налагоджених механізмів всесторонньої взаємодії громадян підвідомчої території із органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної влади, позбавляє громадян повною мірою використовувати належні їм права, зокрема:

- на здійснення влади безпосередньо (окрім виборів) – ст.5 Конституції України;
- на безпосереднє здійснення місцевого самоврядування та вирішення питань місцевого самоврядування територіальною громадою – ст. ст. 140,143 Конституції України;
- на здійснення контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування – ст. 75 Закону України «Про місцеве самоврядування».

Взаємодія у будь-якій формі не має визначеного місця у процесі прийняття рішень стосовно місцевих бюджетів України: участь громадян не передбачена регламентами органів місцевої влади та відсутня у шаблонах відповідних документів. Не має чітко викладеної процедури взаємодії у вигляді інструкцій та правил, зрозумілих і урядовцям, і зацікавленим сторонам, що беруть участь у консультаціях. Більшість органів місцевого самоврядування не мають достатньої інституційної спроможності для проведення ефективної взаємодії.

Відповідно до положень Бюджетного кодексу України органи місцевого самоврядування отримали можливість здійснювати більш самостійну бюджетну політику згідно з принципами публічності та прозорості бюджетної системи України. Проте проголошені принципи не завжди реалізуються на практиці, що породжує негативні тенденції на всіх стадіях бюджетного процесу. Проблема взаємодії в процесі прийняття бюджетних рішень нова і для органів влади, і для

¹ Бюджетна прозорість – запорука ефективного управління // Вісник центру. – 2007. – 29 січня. – С. 2. – (Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень).

членів територіальних громад. Основна причина кризового стану взаємодії між місцевими органами влади та членами громади – значний розрив між нереформованою бюрократичною та новою демократичною системою. Бюрократична система правління не може ні виробляти, ні реалізовувати ефективні бюджетні рішення демократично, оскільки дозволяє собі не зважати на думку громади. Відповідно, громада не достатньо інформована щодо своїх можливостей.

Забезпечення прозорості процесу формування та виконання місцевих бюджетів передбачено у Концепції реформування місцевих бюджетів, що схвалена Кабінетом Міністрів України від 23 травня 2007 року. Концепція спрямована на проведення у період до 2011 року реформи у сфері місцевих бюджетів відповідно до забезпечення стійкої дохідної бази місцевих бюджетів, підвищення ступеня їх фінансової незалежності, підвищення результативності, ефективності та прозорості використання бюджетних коштів, ефективнішого вирішення питань соціально-економічного розвитку територій. Забезпечення прозорості процесу формування та виконання місцевих бюджетів передбачає:

- надання інформації про порядок складання бюджетів усіх рівнів, фінансовий стан органів місцевого самоврядування, підготовленої на основі методики збору, обробки та надання інформації;
- визначення порядку збору та узагальнення інформації, яка характеризує стан і якість управління коштами місцевих бюджетів;
- удосконалення інформаційно-статистичної бази соціально-економічних показників розвитку регіонів;
- запровадження публічного обговорення щорічних звітів про виконання місцевих бюджетів органами місцевого самоврядування;
- введення міжнародних стандартів фінансової і статистичної звітності для проведення незалежної фінансової експертизи та зовнішнього аудиту на місцевому рівні².

Основні заходи з реформування реалізовуватимуться шляхом удосконалення чинного податкового і бюджетного законодавства та розроблення нових нормативно-правових актів з урахуванням положень Концепції реформування місцевих бюджетів.

Місцева демократія в Україні, що першочергово мала би забезпечувати прозорість бюджетного процесу на місцевому рівні, потребує значних не тільки теоретичних, але й практичних звершень у цій площині питань. Резолюція Всеукраїнських зборів муніципальної громадськості «Стан та перспективи розвитку місцевої демократії в Україні», керуючись положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування; Плану дій щодо забезпечення доброго

² Концепція реформування місцевих бюджетів / Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 року № 308-р.

місцевого і регіонального управління, прийнятого на 14-й Конференції європейських міністрів, відповідальних за питання місцевого самоврядування (Будапешт, 2005 рік); Стратегії інноваційного та доброго управління на місцевому рівні, ухваленій Резолюцією 239 (2007 рік) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи та посилаючись на Рекомендацію 182 (2005 рік) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи щодо участі населення у місцевих справах та виборах і Декларацію 15-ї Конференції європейських міністрів, відповідальних за питання місцевого самоврядування (Валенсія, 2007 рік), визначає необхідність зміцнення місцевої демократії шляхом ефективної взаємодії територіальних громад, інституцій громадянського суспільства, місцевої влади та передбачає:

- демократизацію державної влади на засадах децентралізації державного управління, деконцентрації, дерегуляції, субсидіарності, фінансової децентралізації, забезпечення повсюдності місцевого самоврядування;
- розвиток інститутів громадянського суспільства через партнерські відносини з місцевою владою;
- здійснення адміністративної та адміністративно-територіальної реформ;
- створення на первинному рівні адміністративно-територіального устрою держави системи самоврядних, дієздатних, економічно спроможних територіальних громад;
- забезпечення повноцінного місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях³.

Відповідно до Резолюції Всеукраїнських зборів муніципальної громадськості визначено основні кроки зміцнення та розвитку місцевої демократії та послідовність концептуального, нормативно-правового супроводження процесу зміцнення місцевої демократії, трансформації місцевої влади.

Лімська декларація, прийнята в Лімі, Перу 7–11 вересня 1997 р. на VIII Міжнародній конференції по боротьбі з корупцією, визначила, що всі уряди повинні діяти прозоро та бути підзвітними на усіх рівнях, причому громадськість повинна мати максимально широкий доступ до інформації. Відповідно до Декларації, державні рахунки повинні бути відкритими для публічного перегляду. Роль громадянського суспільства визначається найбільш важливою на національному та місцевих рівнях, де участь повинна

³ Резолюція Всеукраїнських зборів муніципальної громадськості «Стан та перспективи розвитку місцевої демократії в Україні». – Київ, 2007.

заохочуватися забезпеченням прямого доступу інформації до тих, хто приймає рішення та проводить публічні слухання у важливих справах⁴.

Значна увага приділяється демократичному управлінню та місцевому розвитку в Програмі Розвитку ООН в Україні (2006–2010 рр.), яка була схвалена 28 січня 2005 р. за взаємної згоди Уряду України і Програми Розвитку ООН та заміняє Рамковий документ Програми Розвитку ООН зі співпраці з Україною на 2001–2005 р. Відповідно до Програми Розвитку ООН в Україні буде встановлено партнерські зв'язки між організаціями місцевих громад, приватним сектором і місцевими органами влади та розбудовано спроможність спільного планування та управління місцевим розвитком. Досвід, здобутий на місцях, використовуватиметься в обговореннях рішень щодо стратегічної політики та під час впровадження реформ, спрямованих на децентралізацію. Співпрацюючи з національними партнерами, передбачається підвищення прозорості бюджетних витрат (у тому числі через впровадження механізмів громадського контролю на місцевому рівні)⁵.

Згідно з міжнародними стандартами бюджетної прозорості, країни, які застосовують у своїй бюджетній практиці принцип прозорості, повинні видавати наступні ключові документи:

- бюджетну резолюцію;
- проект бюджету;
- щомісячні та щоквартальні звіти по бюджету;
- піврічний перегляд бюджету;
- річний звіт виконання бюджету;
- аудиторський висновок.

З вищеперелічених документів в Україні оприлюднюються тільки проекти державного бюджету (в офіційних урядових виданнях) і бюджетні резолюції (в парламентських виданнях). Ні урядові, ні парламентські газети, журнали і збірники не можна віднести до широко доступних засобів масової інформації; більшість з них не розповсюджується через роздрібний продаж, тобто можна вважати, що такі видання недоступні для більшості громадян країни. Що стосується звітів про виконання бюджету, то окремі збільшені показники цих звітів можна також знайти у публікаціях в офіційних виданнях. Проте, як правило, така інформація не вичерпна, крім того, акцент, звичайно, робиться на позитивних досягненнях, а не на невирішених проблемах з визначенням конкретних відповідальних за це осіб. Отже, вважаємо, що

⁴ Лімська декларація / Прийнята на VIII Міжнародній конференції по боротьбі з корупцією, Ліма, Перу, 7-11 вересня 1997 року. // Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію. – Київ, 1999.

⁵ План дій програми ПРООН в Україні (2006-2010) / Уряд України та Програма Розвитку ООН. Рішення виконавчого комітету ПРООН 2005/1 від 28 січня 2005 року.

забезпечення прозорості бюджетного процесу в Україні перебуває на початковому етапі запровадження і потребує подальшого розвитку⁶.

З метою дослідження забезпечення прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні стосовно практичних заходів реалізації, доцільно розглянути окремі проекти, що сприяли здійсненню заходів у контексті цього питання та мали певні результати досягнення щодо прозорості формування та виконання місцевих бюджетів України.

Зауважимо, що в Україні з 2002 по 2007 рр. успішно здійснювалась програма «Демократизація України: програма малих проектів», яку виконував Комітет виборців України спільно з Українським незалежним центром перспективних досліджень та Британською Радою в Україні за фінансової підтримки Міністерства у справах міжнародного розвитку Великобританії. Програма працювала у Львівській та Донецькій областях з громадами міст Артемівська, Бродів, Вугледара, Дрогобича, Єнакієвого, Самбора, Соколя, Тереза, Червоногруда та селища Тельманового. Серед основних досягнень Програми можна відзначити наступні:

- активізація та розвиток громадських ініціатив;
- розширення можливостей громадськості впливати на вирішення місцевих проблем (через впровадження практики проведення громадських слухань та громадських обговорень; діяльність дорадчих структур; прийняття місцевих нормативних документів, що забезпечують механізм місцевої демократії; суспільні угоди між неурядовими організаціями та місцевою владою тощо);
- розвиток партнерства у громадах – між неурядовими організаціями; між неурядовими організаціями, місцевою владою та бізнесом; між неурядовими організаціями та місцевими засобами масової інформації;
- посилення спроможності неурядових організацій у малих містах;
- запровадження нових механізмів діяльності та інноваційних практик – діяльність коаліцій неурядових організацій, конкурси соціальних проектів групи взаємодопомоги, соціальні підприємства, фонди розвитку громад⁷.

З метою передачі досвіду громад програми «Демократизація України», Комітетом виборців України ініційовано проект «Демократизація України: зміцнення ролі громадськості у наданні державних послуг». Проект повинен

⁶ Кириленко О. П. Децентралізація бюджетної системи України в умовах формування відкритого суспільства // Становлення доктрини фінансової системи України : Монографія / За ред. С. І. Юрія, О. М. Десятнюк. – Тернопіль : Економічна думка, 2008. – С.19.

⁷ Звіт про діяльність всеукраїнської організації „Комітет виборців України” у 2007 році. – Київ, 2008.

поширити отримані знання та досвід 16 громадам з 4 областей України – Рівненської, Харківської, Херсонської та Черкаської.

Вагомий внесок у дослідження, присвячене діяльності з підвищення участі громадян у процесі формування місцевих бюджетів в Україні з метою надання практичних рекомендацій для збільшення масштабів залучення громадян до бюджетних процесів, здійснено за допомогою Проекту «Голос громадськості», що створений на основі Проекту Світового банку, компанії ПАДКО та Міжнародного центру перспективних досліджень за фінансової підтримки Канадського агентства міжнародного розвитку. Протягом 2004–2008 рр. діяльності Проекту в 6 містах України (Алчевськ, Коломия, Комсомольськ, Луцьк, Макіївка, Чернігів) було здійснено чимало. Це, зокрема: впровадження опитування громадян методом звітних карток, підтримка розвитку сектору недержавних організацій, розвиток конкуренції в управлінні житловим фондом та сприяння розвитку об'єднань співвласників багатоквартирних будинків, впровадження систем управління якістю за стандартами ISO в органах місцевого самоврядування, а також покращення надання соціальних послуг⁸.

В результаті досліджень Проекту «Голос громадськості» зроблено висновки, що участь громадян у бюджетному процесі значною мірою залежить від здатності громадянського суспільства на місцях долучатися до процесів управління, а також від бажання місцевих органів влади оприлюднювати бюджети для громадськості та їх здатності керувати процесом участі. Успіх залучення громадянського суспільства до бюджетного процесу на субнаціональному рівні також визначається такими чинниками, як наявність бюджетних коштів, які можна витратити на розсуд місцевої громади, ступінь інституалізації механізмів участі та якість участі, яку вони можуть забезпечити. Підвищення участі громадськості в процедурах складання місцевих бюджетів та надання послуг визначає численні переваги та створює взаємовигідні можливості для місцевої влади, громадянського суспільства та підприємницьких структур. За умов дефіциту ресурсів це може сприяти вдосконаленню інвестиційної політики, пошуку моделей ефективнішого використання обмежених ресурсів, залученню зовнішніх ресурсів та мобілізації ресурсів, наявних у місцевих громадах.

З метою підвищення рівня прозорості, ефективності та звітності в контексті формування та виконання місцевих бюджетів України, протягом 2005–2008 рр. діяв Проект «Реформа місцевих бюджетів в Україні», який фінансувався Агентством США з міжнародного розвитку і здійснювався компанією RTI International. Реалізація мети Проекту забезпечувалась шляхом

⁸ Проект «Голос громадськості». Аналітичний звіт №3. Участь громадськості у формуванні бюджетів в Україні: поточна практика та рекомендації щодо її розширення. – Київ, 2006.

поліпшення управління місцевими бюджетами у щонайменше 140 містах України та зміцнення автономії місцевих бюджетів через надання цілеспрямованої законотворчої допомоги Верховній Раді України. Для досягнення визначених результатів було розроблено навчальні матеріали, проведено навчання і надано технічну допомогу близько 140 органам місцевого самоврядування для поліпшення знань місцевих посадовців у галузі бюджетування та управління фінансами, що дало змогу їм формувати і виконувати місцеві бюджети згідно з програмно-цільовим методом, здійснювати багаторічне планування капітальних інвестицій, проводити докладне прогнозування доходів і видатків місцевого бюджету, здійснювати систематичний аналіз і оцінку ефективності витрачання коштів місцевих бюджетів, а також забезпечувати більшу прозорість бюджету і сприяло залученню громадян до бюджетного процесу на місцевому рівні. Проект «Реформа місцевих бюджетів в Україні» проводив широку інформаційно-просвітницьку кампанію для громадськості з тим, щоб забезпечити участь українських громадян у підготовці та виконанні місцевих бюджетів України⁹.

Сприяння прозорості бюджетного процесу – головна місія Всеукраїнської громадської неприбуткової організації «Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень», яка була створена в червні 2007 року групою провідних українських експертів, що мають багаторічний досвід роботи у фінансовій сфері. Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень працює в рамках гранту, наданого Проектом «Реформа місцевих бюджетів в Україні» за фінансування Агентства США з міжнародного розвитку. Пріоритетними напрямками роботи інституту визначено сприяння прозорості бюджетного процесу та протидії корупційних тенденцій через запровадження передових методів бюджетування та стратегічного планування на центральному та місцевому рівнях; поліпшення доступу громадськості до інформації; підвищення впливу громадськості на фіскальні та економічні процеси в країні через поширення інформації та запровадження освітніх програм. Важливо зауважити, що 21–22 травня 2008 року спеціалісти Інституту бюджету та соціально-економічного розвитку провели тренінг з питань використання програмного забезпечення «Бюджетний процес» для фахівців фінансового управління міста Кам'янець-Подільський Хмельницької області. Програма «Бюджетний процес» автоматизує роботу спеціалістів фінансових управлінь та головних розпорядників бюджетних коштів на всіх етапах бюджетного процесу. Це програмне забезпечення дає змогу підвищити аналітичні можливості фінансових установ та своєчасно отримати точну і корисну інформацію для прийняття виважених управлінських рішень, тобто становить єдину інформаційну систему управління бюджетом, якою одночасно можуть

⁹ Проект «Реформа місцевих бюджетів в Україні». – Київ, 2008.

користуватися всі учасники бюджетного процесу. Найближчим часом Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень планує поширення програмного забезпечення «Бюджетний процес» для міст інших областей, що брали участь у Проекті «Реформа місцевих бюджетів в Україні» протягом 2005–2008 років¹⁰.

Залучення громадськості у процеси формування та виконання місцевих бюджетів України має певні позитивні результати, про що говорилось попередньо. Незважаючи на те, що вищезгадані Проекти представляють собою цінний практичний досвід, в практиці місцевого самоврядування ще не започатковано сталий та результативний процес залучення громадськості до процедур бюджетного процесу. Принципи ефективного залучення організацій громадянського суспільства до бюджетного процесу на місцевому рівні базуються на тому, що участь представників громадянського суспільства у прийнятті бюджетних рішень надає йому легітимності. Однак сьогодні ставлення громадян до окремих організацій громадянського суспільства та цього сектору, загалом, показує, що необхідного рівня легітимності не досягнуто. У цьому секторі необхідні рішучі зміни, щоб отримати довіру громадськості і, таким чином, досягти відповідного рівня легітимності для ефективної участі у бюджетному процесі з метою забезпечення його прозорості.

Дослідження практичних аспектів залучення громадян до процесу прийняття рішень із формування та виконання місцевих бюджетів дає змогу визначити певні вигоди місцевих органів влади стосовно прийняття бюджетних рішень:

- створення засад для політичної підтримки в суспільстві;
- розподіл відповідальності за прийняття рішень (особливо, що стосуються непопулярних реформ) та отримання громадської підтримки при їх втіленні в життя;
- поліпшення розуміння громадськістю існуючих бюджетних обмежень для органів влади та підвищення рівня довіри до місцевої влади;
- знаходження нетрадиційних шляхів для вирішення проблем, а також економічно ефективних шляхів надання послуг.

Участь громадськості у бюджетному процесі на місцевому рівні сприяє появі активної громадянської позиції, підвищує прозорість та зменшує корупцію.

Варто зазначити, що залучення громадськості до бюджетного процесу також може мати низку потенційних ризиків:

- розмивання легітимності існуючих виборних інститутів на користь менш підзвітних громадських організацій;
- монополізація процесів участі місцевими елітами або найкраще організованими групами населення, що відстоюють власні інтереси;

¹⁰ Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень: інформаційний буклет. – Київ, 2008.

- завищення очікувань громадян в умовах обмеженості ресурсів або недостатньої свободи дій місцевих органів влади у питаннях прийняття рішень з бюджетних питань¹¹.

Сучасний стан демократичних засад розвитку в Україні є сприятливим для діяльності громадянського суспільства в контексті забезпечення прозорості бюджетного процесу на субнаціональному рівні. Однак демократичне середовище є тільки частиною вирішення проблем стосовно ефективнішої участі громадськості у бюджетних процесах. На жаль, в Україні не існує глибоких традицій участі громадськості в бюджетному процесі на місцевому рівні. Одночасно це сталося через обмеження ролі та повноважень місцевих органів влади у формуванні та виконанні місцевих бюджетів. За таких обставин розбудова громадянського суспільства та децентралізація у сфері прийняття бюджетних рішень залишається нагальною потребою для України. Багато в структурі місцевої влади повинно бути спрямовано на нейтралізацію бюрократичної інерції, яка часто заважає залученню громадянського суспільства та виконанню нових рішень, прийнятих організаціями громадянського суспільства та керівництвом.

Результати досліджень участі громадськості у бюджетному процесі на місцевому рівні визначають наступні перешкоди, що виникають між громадськими організаціями та державою – це такі, як недосконалість правових механізмів для громадського контролю над владою, низький рівень інформування громадськості щодо основних рішень влади, відсутність бажання у певних органів місцевої влади активно співпрацювати з громадськістю та бездіяльність широкої громадськості у цьому питанні.

Оскільки Україна розвивається у напрямку децентралізації прийняття бюджетних рішень, необхідно звернути увагу на ефективний громадський менеджмент для досягнення практики демократичного прийняття бюджетних рішень на субнаціональному рівні. Залучення громадянського суспільства сприяє демократичному врядуванню у декілька способів. Через забезпечення більш відкритого і прозорого бюджетного процесу та кращу поінформованість тих її представників, які уповноважені приймати бюджетні рішення, збільшується легітимність та компетентність місцевої влади. Зростає рівень обізнаності та поінформованості громадян про те, якими повинні бути повноваження місцевих органів влади та яким чином вони повинні виконуватися, породжуючи тим самим, зміни у їхніх правах та обов'язках. Таким чином, стає можливим забезпечення прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні в контексті демократичного прийняття бюджетних рішень.

¹¹ Проект «Голос громадськості». Аналітичний звіт № 3. Участь громадськості у формуванні бюджетів в Україні: поточна практика та рекомендації щодо її розширення. – Київ, 2006.

Залучення громадськості до процедур бюджетного процесу – надзвичайно важливий напрям забезпечення прозорості бюджетного процесу на місцевому рівні. Проте, варто відзначити, що важливим є не тільки залучення громадськості, але й застосування способів їх втручання у прийняття бюджетних рішень, до яких можна віднести:

- особисту участь громадян, в основному через громадські слухання й представлення інтересів користувачів послуг;
- розкриття фактів порушення бюджетної дисципліни і громадський тиск через засоби масової інформації, публікації результатів опитувань громадської думки.

Подальший розвиток громадської участі у бюджетному процесі в Україні вимагає глибинної розбудови інституційних можливостей як по вертикалі між різними рівнями управління (розмежування повноважень органів державної і місцевої влади в сфері бюджетної компетенції), так і по горизонталі серед різних учасників на місцевому рівні (законодавчої та виконавчої влади, громадських організацій, об'єднань громадян, засобів масової інформації тощо).

Впровадження удосконаленої доступної для громадськості інформаційно-статистичної бази показників місцевих бюджетів України, поширення практики залучення громадянського суспільства до процедур бюджетного процесу на місцевому рівні, а також децентралізація прийняття бюджетних рішень – необхідні складові подальшого забезпечення прозорості бюджетного процесу в контексті удосконалення формування та виконання місцевих бюджетів України.

Олександр Шашкевич

кандидат економічних наук

1.7. Державний фінансовий аудит виконання місцевих бюджетів.

З огляду на актуальність і важливість контролю за виконанням бюджетів усіх рівнів, а також на складність проведення контрольних заходів і пріоритетні завдання державного фінансового контролю, доцільно узагальнити вітчизняний досвід організації та здійснення контрольних заходів виконання місцевих бюджетів з метою подальшого вдосконалення методології державного фінансового контролю.

Проведення перевірок виконання бюджетів у регіонах відновлено державною контрольно-ревізійною службою (ДКРС) України з 1998 р. Підставою для цього стали постанова Кабінету Міністрів України «Про підсумки виконання Державного бюджету України за 1997 рік та завдання щодо забезпечення виконання Державного бюджету України на 1998 рік» від

06.03.1998 р. № 287 і рішення Ради регіонів при Президентові України від 10.03.1998 р. № 30/98¹.

Перевірки виконання бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя здійснює ГоловКРУ України згідно з Основними напрямками роботи органів державної контрольно-ревізійної служби України на відповідний рік, що затверджує Кабінет Міністрів України.

Бюджети у районах та містах обласного значення перевіряють контрольно-ревізійні управління в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі відповідно до плану проведення перевірок бюджетів на рік, погодженого з іншими територіальними органами фінансового контролю та затвердженого відповідно Радою міністрів АР Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями.

Щороку такі перевірки проводять у 4–5 областях України та в 220–230 районах і містах.

ГоловКРУ України розробили основні засади організації та проведення перевірок бюджетів, налагоджено систему інформування органів державної влади та місцевого самоврядування про їх результати, розгляд ними цих матеріалів та вжиття заходів для запобігання порушенням фінансово-бюджетної дисципліни, висвітлення результатів контролю бюджетів у засобах масової інформації.

Поряд з цим подальший розвиток фінансової системи України, суттєві зміни в законодавстві, яке регламентує бюджетні взаємовідносини, потребують постійного розвитку та вдосконалення роботи органів державної контрольно-ревізійної служби України щодо організації перевірок виконання місцевих бюджетів.

Так, поряд з ревізіями та перевітками бюджетів широкого застосування набуває така форма контролю виконання місцевих бюджетів, як державний фінансовий аудит. Особливо актуальною вона стала після набрання чинності Бюджетним кодексом України, у статті 113 якого серед повноважень органів державної контрольно-ревізійної служби передбачений контроль за цільовим та ефективним використанням коштів державного та місцевих бюджетів.

З метою запровадження контролю за ефективним виконанням місцевих бюджетів постановою Кабінету Міністрів України від 12.05.2007 р. № 698 затверджено Порядок проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів². На виконання цієї постанови ГоловКРУ України наказом від 13.03.2007 р. № 50 затвердило Методичні рекомендації з організації та проведення державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів.

¹ Державний контроль місцевих бюджетів : практ. посіб. / [І.Б.Стефанюк, Л.П.Гуцалюк, О.М.Дердюк, Н.В.Примаченко]. – К. : ВАТ «Укрбланковидав», 2004. – 224 с. С. 4.

² Порядок проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів, затверджений постановою КМУ від 12.05.2007 р. № 698.

Методичні рекомендації з організації та проведення державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів розроблено з метою реалізації статті 113 Бюджетного кодексу України щодо здійснення контролю за ефективним використанням коштів місцевих бюджетів та статті 2 Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» щодо здійснення державного фінансового аудиту.

Аудит проводиться з метою перевірки та аналізу фактичного виконання місцевого бюджету, ефективності використання комунальних коштів, майна та інших активів, достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю.

Основні завданнями державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів такі:

- оцінка стану формування і рівня виконання місцевого бюджету;
- виявлення причин, які негативно впливають на виконання місцевого бюджету;
- окреслення шляхів удосконалення управління бюджетними коштами, державним і комунальним майном, у т. ч. можливості збільшення обсягів доходів бюджету.

Аудит виконання бюджету проводять щодо окремого бюджету конкретної адміністративно-територіальної одиниці. Водночас органи ДКРС в Україні можуть проводити аудит виконання зведеного бюджету Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, зведених бюджетів міст та районів.

Період аудиту необхідно обирати таким чином, щоб упродовж нього мати змогу оцінити показники місцевого бюджету у динаміці, визначити причини, що впливають на ефективність виконання бюджету. Враховуючи це, період аудиту виконання бюджету доцільно обирати не меншим, ніж 2 роки. Водночас для порівняння окремих показників бюджету в динаміці можна використовувати і більший період.

Аудит виконання бюджету проводять відповідно до планів контрольно-ревізійної роботи, які складають та затверджують відповідно до Порядку планування контрольно-ревізійної роботи органами державної контрольно-ревізійної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 08. 08. 2001 р. № 955³.

Перелік районів, обласних центрів та міст обласного підпорядкування, щодо бюджетів яких планують провести у наступному за звітним році державний фінансовий аудит, включають до окремих щорічних планів, які після погодження з іншими територіальними органами фінансового контролю

³ Порядок планування контрольно-ревізійної роботи органами державної контрольно-ревізійної служби, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 08. 08. 2001 р. № 955.

до 1 листопада поточного року подають регіональні КРУ на затвердження відповідно Раді міністрів АР Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям. Після затвердження ці плани направляють до Головки КРУ для контролю за їх виконанням.

Відбір місцевих бюджетів щодо яких повинні проводити державний фінансовий аудит здійснюють відповідно до критеріїв Положення про планування контрольно-ревізійної роботи органами державної контрольно-ревізійної служби, затвердженого наказом Головки КРУ України від 26.10.2005 р. № 319⁴.

Аудит виконання бюджету, як правило, розпочинають одночасно з ревізією поточного рахунку обраного для дослідження місцевого бюджету.

Такий аудит можуть проводити за участю фахівців Міністерства фінансів України, органів державної податкової служби, фінансових управлінь державних адміністрацій та інших органів державного фінансового контролю. За необхідності посилення координації дій фахівців органів, що беруть участь в аудиті, за дорученням голови обласної (міської, районної) державної адміністрації можуть створювати робочі групи з представників різних органів державного фінансового контролю для проведення аудиту.

Перед початком аудиту виконання бюджету, не пізніше ніж за 10 календарних днів до дати його проведення, відповідному органу місцевого самоврядування та місцевій державній адміністрації надсилається повідомлення про його проведення.

Державному фінансовому аудитору доцільно ознайомитись з такими нормативно-правовими актами для використання при проведенні аудиту виконання бюджету:

- Бюджетний кодекс України;
- Закони України про Державний бюджет України на відповідні роки;
- Закон України «Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань» від 01. 07. 2004 р. № 1953–IV;
- Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21. 05. 1997 р. № 280/97–ВР;
- Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09. 04. 1999 р. № 586–XIV;
- Декрет Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» від 20. 05. 1993 р. № 56–93;

⁴ Положення про планування контрольно-ревізійної роботи органами державної контрольно-ревізійної служби, затвержене наказом Головки КРУ України від 26.10.2005 р. № 319.

- постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ» від 28. 02. 2002 р. № 228;

- постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотації вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним та місцевими бюджетами» від 05. 09. 2001 р. № 1195;

- постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та бюджетами міст районного значення, сіл, селищ» від 24. 12. 2003 р. № 1994;

- наказ Міністерства фінансів України «Про бюджетну класифікацію та її запровадження» від 27. 12. 2001 р. № 604;

- Методичні рекомендації щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання, затверджені наказом Міністерства економіки України від 04. 12. 2006 р. № 367;

- Положення про організацію бухгалтерського обліку і звітності виконання державного та місцевих бюджетів в органах Державного казначейства, План рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів, Інструкція по застосуванню Плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів, Інструкцію про відкриття аналітичних рахунків для обліку операцій по виконанню бюджетів в системі Державного казначейства, затверджені наказом Державного казначейства від 28. 11. 2000 р. № 119;

- Порядок казначейського обслуговування місцевих бюджетів, затверджений наказом Державного казначейства України від 04. 11. 2002 р. № 205;

- Правила складання звітності про виконання місцевих бюджетів, затверджені наказом Державного казначейства України від 08. 10. 2004 р. № 173;

- накази Державного казначейства щодо затвердження форм річного звіту про виконання місцевих бюджетів на відповідний рік.

- Здійснюючи аудит виконання бюджету, аудитори вибирають та застосовують прийоми і процедури, які відповідають конкретним обставинам. Ці прийоми та процедури повинні давати змогу отримати достатні, дійсні та необхідні докази, які вмотивовано підкріплюють або спростовують їхні гіпотези та висновки, зокрема:

- аналіз нормативно-правових актів, планових розрахунків та обґрунтувань, методичних документів, видань і публікацій щодо досліджуваного бюджету;

- аналіз результатів раніше здійснених контрольних заходів, у т. ч. державного фінансового аудиту виконання програм, що фінансують з досліджуваного бюджету;

- аналіз показників статистичної, фінансової та оперативної звітності;

- інтерв'ювання, анкетування (процес опитування учасників бюджетного процесу та громадян з метою встановлення проблемних питань, результати якого фіксуються письмово);

- отримання інформації від юридичних осіб.

У процесі аудиту виконання бюджету збирають дані від органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій щодо чинників, які впливають на формування доходів місцевого бюджету, використання бюджетних коштів, державного і комунального майна.

Збирання даних в органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій здійснюють шляхом направлення запитів на їх адресу, а в учасників бюджетного процесу – також за місцем їх безпосереднього знаходження. Для збирання даних за місцезнаходженням учасника бюджетного процесу посадовій особі органу ДКРС видають направлення на проведення аудиту виконання бюджету встановленого зразка, підписане керівником відповідного органу ДКРС та затверджене печаткою, яке вона зобов'язана пред'явити керівнику учасника бюджетного процесу.

Процес аудиту виконання бюджету складається з трьох етапів:

I етап. Попередній аудит.

II етап. Проведення аудиту.

III етап. Реалізація результатів аудиту.

Попередній аудит (I етап) охоплює збір фонові інформації, тобто інформації, що характеризує досліджуваний бюджет, оцінку виконання бюджету, визначення ризиків у формуванні та виконанні бюджету, забезпеченні ефективного використання коштів бюджету та завершується складанням програми аудиту.

Мета збору фонові інформації – забезпечити формування загальної уяви про досліджуваний бюджет.

Зокрема, доцільно зібрати дані про:

- основні соціально-економічні показники території досліджуваного бюджету (кількість жителів, основна виробнича сфера, природні ресурси тощо);

- загальні обсяги доходів та видатків бюджету (планові та фактичні у розрізі років досліджуваного періоду);

- основні джерела доходів досліджуваного бюджету;

- структуру головних розпорядників бюджетних коштів досліджуваного бюджету, мережу бюджетних установ, розподіл видатків бюджету між ними.

Джерела фонові інформації – форми річних звітів про виконання досліджуваного бюджету, програми соціально-економічного і культурного розвитку територій та звіти про їх виконання, статистична звітність, дані органів ДКРС щодо бази підконтрольних об'єктів, матеріали засобів масової інформації тощо.

Оцінку стану виконання досліджуваного бюджету здійснюють шляхом порівняння фактично виконаних та запланованих обсягів доходів та видатків бюджету.

Аналіз виконання затверджених обсягів доходів доцільно здійснити за такими видами як податкові та неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом та трансферти, щодо їх питомої ваги в загальному обсязі надходжень та темпів зростання у досліджуваній період.

Аналіз виконання видатків бюджету необхідно проводити окремо за загальним та спеціальним фондами, при цьому доцільно провести порівняння затверджених обсягів видатків із потребою у бюджетних коштах.

На підставі фонові інформації та оцінки стану виконання місцевого бюджету визначають проблеми аудиту, тобто основні питання, які будуть досліджуватись.

Проблемами аудиту можуть бути такі питання:

- Чи існують резерви збільшення ресурсної бази бюджету для подальшого їх спрямування на задоволення потреб територіальної громади?

- Чому не виконано заплановані завдання за дохідною частиною бюджету?

- Чому при виконанні запланованих обсягів доходів місцевого бюджету не виконано заплановані видатки?

Дослідивши зібрану інформацію, визначають ризикові напрями у формуванні та виконанні досліджуваного бюджету (залежно від джерел доходів, напрямів використання бюджетних коштів, державного та комунального майна тощо), на підставі чого формулюють можливі (ймовірні) причини прорахунків у формуванні ресурсної бази самоврядної території та/або її неефективного використання, тобто гіпотези аудиту.

Загалом під гіпотезами аудиту розуміють можливі причини існування визначених проблем, які доводять під час аудиту.

Гіпотези можуть стосуватись:

- загальних проблем бюджетного процесу;

- прорахунків у формуванні ресурсної бази;

- незабезпечення ефективного використання бюджетних коштів і комунального майна;

- «вузьких місць» в системі внутрішнього контролю.

За результатами проведеної роботи розробляють програму аудиту, в якій наводять:

- фонову інформацію;

- оцінку рівня виконання досліджуваного бюджету;

- проблеми аудиту;

- гіпотези аудиту або орієнтовні питання для опрацювання під час аудиту виконання бюджету, методи їх дослідження.

Мета розробки програми – визначення заходів, які необхідно виконати під час проведення аудиту виконання бюджету, та надання детальної інструкції з роботи. До програми аудиту доцільно складати таблиці, анкети тощо для спрощення процесу збору та узагальнення інформації.

Програму аудиту, як правило, узгоджують з керівником органу місцевого самоврядування та/або місцевої державної адміністрації, виконавчого органу відповідної ради. В окремих випадках, за рішенням керівника органу ДКРС, програму аудиту також можна погоджувати з ініціатором його проведення. У разі непогодження керівником органу місцевого самоврядування (місцевої державної адміністрації, виконавчого органу відповідної ради) розробленої програми аудиту, під час аудиту виконання бюджету досліджують питання, визначені програмою, яку затвердив керівник органу ДКРС, що проводить аудит.

При залученні до проведення аудиту виконання бюджету фахівців інших державних органів, підприємств, установ та організацій у програмі аудиту доцільно визначати питання, що будуть ними досліджуватись. При цьому програма повинна бути узгоджена з керівниками державних органів, підприємств, установ та організацій, фахівці яких беруть участь у проведенні аудиту.

Проведення аудиту виконання бюджетів (II етап) охоплює такі етапи:

- збір даних, їх узагальнення та аналіз з метою доведення чи спростування визначених гіпотез або дослідження орієнтовних питань програми аудиту;

- реалізації висновків та пропозицій, реалізація яких підвищила б рівень ефективності використання державних ресурсів;

- підготовка аудиторського звіту та обговорення результатів аудиту.

При виконанні I та II етапів аудиту доцільно направити запити до органів влади, підприємств, установ та організацій щодо отримання необхідних даних для доведення гіпотез.

Наприклад, доцільно отримати відомості органів державної податкової служби щодо податкової заборгованості за досліджуваним бюджетом (у розрізі джерел надходжень та найбільших боржників), кількості зареєстрованих

договорів оренди землі, водоймищ (для порівняння з даними органів по земельних ресурсах), ставок місцевих податків і зборів, наданих пільг щодо сплати податків і зборів до досліджуваного бюджету тощо. Доцільно також отримати від органів місцевого самоврядування дані щодо комунальної власності, стану виплати заробітної плати в регіоні тощо.

При дослідженні проблем у виконанні дохідної частини місцевого бюджету та доведенні причин їх наявності доцільно:

- дослідити відповідність затверджених та уточнених показників бюджету розрахунковим показникам Міністерства фінансів України, прогнозним показникам органів Державної податкової адміністрації (загалом, в розрізі видів надходжень), обґрунтованість відхилень та їх вплив на стан виконання надходжень бюджету;

- визначити можливі причини невиконання (значного перевиконання) затверджених та уточнених обсягів окремих видів надходжень (такими причинами можуть бути: необґрунтоване завищення показників, непроведення перегляду затверджених показників, зміни у законодавстві тощо);

- визначити, чи правильно сформовано склад доходів місцевого бюджету, тобто чи не включали до доходів бюджету надходження, що належать бюджетам інших рівнів, без наявних підстав. Прикладом неправильного планування доходів може бути планування надходжень від адміністративних штрафів за відсутності адміністративної комісії. Необхідно обрахувати обсяг завищення доходів бюджету з цієї причини, дослідити чи фактично надходили до бюджету кошти за статтями доходів, що належать іншим бюджетам;

- оцінити вплив пільг, наданих органом місцевого самоврядування суб'єктам господарювання щодо сплати податків, зборів тощо, на виконання дохідної частини бюджету. Необхідно дослідити, чи визначали цільове спрямування коштів, що вивільняються при наданні таких пільг, їх фактичне використання суб'єктами господарювання. Дослідити наявність фактів списання за рішеннями органу місцевого самоврядування недоїмок по податках та зборах в частині, що належить цьому бюджету, вплив цих рішень на стан доходів бюджету;

- визначити наявність фактів списання позик, які надавали з місцевого бюджету, неврахування у складі надходжень бюджету позик, що повинні бути повернуті;

- провести порівняння даних податкових органів щодо зареєстрованих платників орендної плати за землю та органів землевпорядкування про укладені договори оренди землі для надання висновку щодо повноти охоплення контролем орендарів земельних ресурсів. При виявленні розбіжностей визначити їх причини та проаналізувати їх вплив на виконання дохідної

частини бюджету. За матеріалами раніше проведених контрольних заходів визначити втрати бюджетів через порушення у визначенні обсягу орендної плати, використанні земельних ділянок не за цільовим призначенням тощо. Аналогічно провести аналіз використання водних ресурсів;

- проаналізувати стан відчуження майна та земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що належать до комунальної власності, стан розрахунків за цими операціями, застосування конкурсних засад при здійсненні відчуження;

- дослідити стан організації обліку комунального майна, розрахунків з оплати його використання, в т. ч. своєчасність розрахунків, нарахування штрафних санкцій за порушення умов договорів, відповідність встановлених ставок орендної плати комерційним розцінкам. Зробити порівняння надходжень від оренди комунального майна з витратами на утримання цього майна, зокрема на проведення ремонтів, тощо;

- проаналізувати відповідність та періодичність змін цін (тарифів), встановлених на послуги, що надають бюджетні установи та комунальні підприємства, витратам на їх надання, обрахувати втрати (недонадходження) до бюджету з цієї причини. За результатами проведених раніше ревізій з питань надання платних послуг визначити факти надання послуг за заниженими цінами (безкоштовно) та обрахувати втрати бюджетних коштів;

- зробити аналіз практики встановлення місцевим органом самоврядування в межах законодавства додаткових податків та зборів, відповідність ставок діючих податків та зборів максимально визначеному обсягу, провести розрахунки можливих додаткових надходжень до бюджету;

- дослідити методика розробки, затвердження та справляння ставок єдиного податку для суб'єктів підприємницької діяльності-фізичних осіб;

- визначити інші чинники, що впливають на формування дохідної частини місцевого бюджету.

При дослідженні проблем у виконанні видаткової частини місцевого бюджету та доведенні причин їх наявності доцільно:

- провести аналіз формування показників місцевого бюджету, у т. ч. в бюджетних галузях за кодами економічної класифікації видатків бюджету, на заходи, що не передбачені розрахунковими показниками Міністерства фінансів України, на предмет відповідності виділених асигнувань потребам;

- проаналізувати обґрунтованість висновків при внесенні змін до бюджету відповідно до законодавства;

- зробити аналіз пропорційності забезпечення асигнуваннями головних розпорядників коштів місцевого бюджету, стан погашення наданих кредитів, обґрунтування напрямів витрачання коштів резервного фонду. На прикладі

конкретних головних розпорядників бюджетних коштів доцільно провести аналіз критеріїв розподілу та забезпеченості різних установ у межах галузі бюджетними ресурсами, пропорційності розподілу коштів між установами;

- визначити, чи існувала можливість спрямування видатків спеціального фонду бюджету на покриття зобов'язань, взятих за загальним фондом бюджету, чи здійснювали таке спрямування;

- дослідити причини утворення вільних залишків коштів на рахунках бюджету та проаналізувати напрями їх використання у наступному бюджетному році;

- проаналізувати стан дебіторської та кредиторської заборгованості бюджетних установ, у т. ч. і небюджетної, в розрізі головних розпорядників бюджетних коштів та кодів економічної класифікації видатків бюджету, стан претензійної роботи щодо зменшення обсягів дебіторської заборгованості, наявність випадків її списання;

- здійснити аналіз потреби та стану надходження дотацій та субвенцій з державного бюджету, надання та погашення короткотермінових позичок, надання дотацій і субвенцій місцевим бюджетам нижчих рівнів, стану взаємних розрахунків з бюджетами нижчого рівня;

- здійснити аналіз забезпечення органом місцевого самоврядування незмінності призначень за захищеними статтями видатків місцевого бюджету;

- у разі наявності узагальнити факти здійснення видатків на утримання установ, що мають або можуть фінансуватись з бюджетів інших рівнів, інших джерел;

- проаналізувати доцільність надання коштів на кредитування підприємницької діяльності та інші непершочергові видатки;

- за результатами попередніх ревізій обрахувати обсяг коштів, спрямований бюджетними установами на закупівлю товарів понад потребу (без потреби), у довготривалу дебіторську заборгованість. Визначитись щодо можливостей закупівлі товарів, робіт та послуг за менший обсяг ресурсів. Узагальнити факти спрямування бюджетних коштів на «довгобуди» результати яких не можуть бути використані через прорахунки у плануванні, технологічні особливості тощо;

- розглянути питання вдосконалення мережі бюджетних установ, які забезпечують надання основних соціальних послуг;

- дослідити інші питання, що впливають на ефективність використання бюджетних коштів.

Після дослідження дохідної та видаткової частини бюджету необхідно оцінити вплив стану фінансової дисципліни на виконання досліджуваного бюджету.

Зокрема, доцільно отримати дані від органів державної податкової служби щодо обсягів донарахувань до місцевого бюджету, органів державного казначейства щодо кількості відмов розпорядникам бюджетних коштів в оплаті рахунків та їх причини. За результатами проведених органами ДКРС контрольних заходів доцільно визначити обсяги незаконного, нецільового та неефективного використання бюджетних коштів, провести аналіз стану відшкодування встановлених порушень.

На всіх етапах проведення аудиту виконання бюджету доцільно проводити наради, обговорення, обмін думками тощо з представниками органів державної влади, підприємств, установ та організацій для отримання різних точок зору на проблеми досліджуваного бюджету.

Результати аудиту виконання бюджету відображаються в аудиторському звіті. Аудиторський звіт повинен містити розділи щодо:

- загальної характеристики, оцінки стану виконання досліджуваного бюджету та визначення проблем аудиту;
- наявності причин існування проблем у невиконанні бюджету через неякісне наповнення його дохідної частини з наведенням резервів (джерел та обсягу) її збільшення та неефективне використання бюджетних коштів і майна з наведенням обсягу резервів;
- пропозицій для вдосконалення процесу формування та використання ресурсів місцевого бюджету.

Аудиторський звіт повинен виключати можливість подвійного трактування і містити тільки ту інформацію, яка отримана з компетентних джерел, об'єктивна та забезпечена надійними та достовірними доказами.

Інформація аудиторського звіту повинна бути зрозумілою та конструктивною, речення – короткими та чіткими. Звіт не повинен містити будь-яких обвинувачень із приводу порушень, помилок або невідповідностей.

За можливості інформацію доцільно подавати у вигляді таблиць, діаграм, графіків. Робочі матеріали, які підтверджують встановлені факти, можуть бути оформлені як додатки до звіту.

При посиланні на документи, статистичні, бухгалтерські, аналітичні дані доцільно у тексті аудиторського звіту зазначати джерела інформації. З метою незагромождження текстової частини аудиторського звіту посилення на джерела інформації в тексті варто позначати цифрами, що відповідають порядковому номеру використаних документів, наведеному у переліку, який є додатком до аудиторського звіту.

За результатами проведення аудитів виконання окремих (індивідуальних) бюджетів на певній території (наприклад, району чи області) готується загальний аудиторський звіт.

Реалізація результатів аудиту (III етап).

Проект аудиторського звіту передають для обговорення керівнику місцевого органу виконавчої влади та/або органу місцевого самоврядування, а також керівнику фінансового органу відповідного органу влади. Не виняток, що оцінка стану виконання досліджуваного бюджету та виявлені причини неефективного використання державних ресурсів можуть стати предметом дискусії, за наслідками якої конструктивні зауваження повинні бути враховані. Результати обговорення проекту звіту можуть бути оформлені протоколом.

Проект аудиторського звіту разом з протоколом узгодження надсилається в установленому порядку відповідній місцевій держадміністрації та/або органу місцевого самоврядування для ознайомлення і протягом трьох робочих днів після його надходження повертається органу контрольної служби із зауваженнями і пропозиціями.

Після опрацювання зауважень і пропозицій орган контрольної служби надсилає аудиторський звіт разом з протоколом узгодження відповідній місцевій держадміністрації та/або органу місцевого самоврядування для підписання протоколу узгодження.

У разі невиконання зазначених вимог орган контрольної служби має право здійснити у встановленому порядку заходи щодо реалізації пропозицій аудиту. Реалізація матеріалів аудиту виконання бюджету може здійснюватись разом з матеріалами комплексної ревізії виконання цього бюджету.

Аудиторський звіт виконання бюджету можуть виносити на розгляд колегії місцевої державної адміністрації та/або сесії відповідної ради, а у випадку проведення аудиту виконання бюджету області – і Міністерства фінансів України. Відповідний орган державної влади та/або орган місцевого самоврядування інформує щокварталу до 10 числа місяця наступного періоду орган контрольної служби про стан реалізації пропозицій.

Орган ДКРС здійснює моніторинг та облік стану впровадження відображених в аудиторському звіті пропозицій. Рішення щодо оприлюднення аудиторського звіту приймається керівництвом органу ДКРС, що проводив аудит виконання місцевого бюджету⁵.

Далі наведено результати державного фінансового аудиту виконання бюджету Тербовлянського району за 2004–2006 рр. та 9 місяців 2007 р., що був проведений відділом аудиту бюджетних програм та місцевих бюджетів КРУ в Тернопільській області⁶.

⁵ Методичні рекомендації з організації та проведення державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів, затверджені наказом Головкиру України від 13.03.2007 р. № 50.

⁶ Аудиторський звіт «Ефективність виконання бюджету Тербовлянського району за 2004–2006 рр. та 9 місяців 2007 р.»

Аудиторське дослідження проведено з метою надання оцінки формування і рівня виконання бюджету Тереховлянського району, забезпечення соціальних гарантій населення району, встановлення причин, що негативно впливають на виконання зведеного бюджету, визначення шляхів удосконалення управління бюджетними коштами, державним та комунальним майном, в тому числі можливості збільшення доходів бюджету району.

За 2004–2006 рр. надходження (із врахуванням офіційних трансфертів) загального і спеціального фондів зведеного бюджету району становили 150,3 млн. грн. (відповідно 33,5; 50,2 та 66,6 млн. грн.), або 99,7% від планових показників з урахуванням змін. Бюджет району по доходах загального фонду (без врахування офіційних трансфертів) за досліджувані роки було виконано на 109,1% (уточнений план – 23,2 млн. грн., фактично – 25,1 млн. грн.), відповідно, у 2004 р. – 5,8 млн. грн., 2005 р. – 8,4 млн. грн. та 10,9 млн. грн. у 2006 р.

Обсяг трансфертів у загальному обсязі доходів загального фонду бюджету району за три роки становив 120,8 млн. грн., або 82,8%. З них частка дотації вирівнювання із державного бюджету, за цей період – 82,0 млн. грн., або 56,2%, тоді як власні та закріплені надходження до загального фонду – 17,2%.

За 2004–2006 рр. з бюджету Тереховлянського р-ну проведено видатків на 168,3 млн. грн., або 96,6% до уточненого плану, з яких кошти, що передавались із загального фонду бюджету до бюджету розвитку (спеціального фонду), – 0,1 млн. грн. Видатки загального фонду бюджету Тереховлянського району становили 163,5 млн. грн., або 97,0% від затверджених бюджетним розписом планових показників з урахуванням змін. В розрізі років це виконання характеризується наступними даними: 2004 р. – 95,4%, 2005 р. – 95,7%, 2006 р. – 98,8%.

Основні бюджетні галузі району не були профінансовані в повному обсязі. Так, видатки загального фонду в сфері соціального захисту та соціального забезпечення здійснені на 91,8%, видатки на державне управління – на 98,2%, видатки на охорону здоров'я – на 98,7%, на освіту – на 99,5%, культуру та мистецтво – на 98,9 відсотка.

В ході аудиту було встановлено окремі недоліки і упущення в роботі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, зокрема, в частині наповнюваності дохідної частини бюджету, та виявлено можливі резерви збільшення ресурсної бази бюджету для подальшого їх спрямування на задоволення потреб територіальної громади. За розрахунками аудиторів бюджетами всіх рівнів та бюджетними установами, які фінансуються з районного бюджету була втрачена можливість додатково отримати доходи на суму 1571,8 тис. грн.

Зокрема, через відсутність належного контролю зі сторони управління земельних ресурсів в Тереховлянському районі та міської ради, внаслідок

безоплатного використання земельних ділянок на території м. Теремовля бюджетом втрачено 681,2 тис. грн. орендної плати. За умови здачі в оренду земель запасу та резерву за ставками орендної плати на рівні 10% від їх грошової оцінки, міський бюджет отримав би 286,1 тис. грн.

Крім цього, в результаті проведеного аналізу структури видатків районного та міського бюджетів встановлено, що з року в рік в загальній сумі видатків даних бюджетів зростає питома вага видатків на утримання районної та міської ради. Одна з причин такого зростання – утримання штатних одиниць, що затверджені понад рекомендовані типові штати. Так, наприклад, в Теремовлянській районній раді на оплату праці персоналу понад рекомендовані нормативи у 2006 р. передбачено кошти в сумі 97,0 тис. грн., за 9 місяців 2007 р. – 72,7 тис. грн.

Не задовольняє інтереси громади використання вільних залишків бюджетних коштів на заходи, які не завжди були першочерговими, при цьому не на користь галузей соціального спрямування. Останні, за рішеннями органів місцевого самоврядування, спрямовувалися, як правило, на утримання органів державного управління. Так, у 2007 р. 22 з 32 сільських рад направили вільні залишки в сумі 157,8 тис. грн. винятково на утримання державного управління.

За три роки головне джерело надходжень до I кошика доходів загального фонду бюджету району – податок з доходів фізичних осіб – 84,2%, відповідно до II кошика – плата за землю (47,5%), фіксований сільськогосподарський податок (33,4%) та місцеві податки і збори (20,1%) тощо.

В процесі виконання бюджету району при уточненні плану надходжень не повністю враховувалось фактичне та очікуване надходження окремих видів доходів загального фонду. Так, наприклад, у 2005 р. по орендній платі з юридичних осіб при фактичному надходженні 132,2 тис. грн. план надходжень становив 80,2 тис. грн., внаслідок чого виконання з цього платежу становило 165,0%, відповідно, з фіксованого сільськогосподарського податку – 132,5% (факт – 515,1 тис. грн., а план – 388,8 тис. грн.). Аналогічно, у 2006 р. з податку на прибуток підприємств при плані 2,3 тис. грн. фактично отримано 13,1 тис. грн. – 569,6 відсотка.

Спеціальний фонд зведеного бюджету по доходах (без врахування офіційних трансфертів) за три роки виконано на 99,7% (уточнений план без врахування власних надходжень бюджетних установ становив – 2010,8 тис. грн., фактично надійшло – 2004,0 тис. грн.). В 2004–2005 рр. надходження коштів становило, відповідно, 340,7 та 565,0 тис. грн., або 72,1% та 80,0% до планових показників, затверджених розписом з урахуванням змін, в 2006 р. 1098,3 тис. грн. – 132,0%.

Надходження власних доходів бюджетних установ за досліджувані роки становили 2179,1 тис. грн., при уточненому плані кошторисних призначень з урахуванням змін – 2855,4 тис. грн. (76,3%), зокрема, у 2004 р. власні доходи бюджетних установ становили 425,1 тис. грн. (56,6% до кошторисних призначень), у 2005 р. – 487,9 тис. грн. (66,2%), у 2006 р. 1266,1 тис. грн., (92,6%). Основну частку надходжень, а це більше як 50%, становили благодійні внески, гранти та дарунки, які отримали бюджетні установи, майже 40% становила плата за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з функціональними повноваженнями.

За досліджуваний період, користуючись правом, передбаченим ст. 61 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» обсяги власних та закріплених доходів, затверджувалися радами у сумах, що перевищували розрахункові показники Мінфіну. Так, на 2004 р. обсяги доходів до II кошика затверджено в сумі 841,39 тис. грн. при розрахункових показниках 201,37 тис. грн. При цьому виконання доходів становило 553,58 тис. грн., або 65,8% до затверджених. По доходах I кошика у 2004 р. затверджені показники перевищували розрахункові на 11,0%, 2005 р. – 14,4%, 2006 р. – 14,1%.

За 2004–2006 рр. з загального фонду бюджету Тереховлянського району здійснено 163,5 млн. грн. видатків, що становить 97,0% від затверджених бюджетним розписом планових показників з урахуванням змін. В розрізі років це виконання характеризується наступними даними: 2004 р. – 95,4%, 2005 р. – 95,7%, 2006 р. – 98,8%.

Виконання видаткової частини спеціального фонду, затвердженої кошторисними призначеннями з урахуванням змін, забезпечено лише на рівні від 54,4% до 83,7% (табл. 1).

Таблиця 1.

Аналіз виконання видаткової частини бюджету Тереховлянського р-ну

(тис. грн.)

Фонди	2004			2005			2006		
	план	факт	%	план	факт	%	план	факт	%
Загальний фонд	37455,7	35726,7	95,4	56722,5	54257,6	95,7	74411,5	73493,2	98,8
Спеціальний фонд	1467,9	799,4	54,4	1604,3	964,4	60,1	2419,3	2024,1	83,7
Усього	38923,6	37526,1	96,4	58326,9	55222,0	94,7	76830,8	75517,3	98,3

Так, у 2005 р. із запланованих 38,3 тис. грн. на заходи з охорони навколишнього природного середовища профінансовано 0 грн. У 2006 р. із затверджених у кошторисах 30,0 тис. грн. на поточний ремонт територіального центру з обслуговування одиноких та перестарілих громадян фактично

профінансовано 0,2 тис. грн., з 110,4 тис. грн. видатків на установи культури фактично профінансовано 76,5 тис. грн., або 69,3%.

Із загального фонду місцевих бюджетів району фінансувалось 106 закладів освіти, 70 установ охорони здоров'я, 70 установ культури та мистецтва, 2 установи у сфері засобів масової інформації та 2 – у сфері фізичної культури та спорту. Послуги у сфері соціального захисту населення надавались 3 установами.

За досліджуваний період основні бюджетні галузі району не були профінансовані в повному обсязі. Так, видатки загального фонду в сфері соціального захисту та соціального забезпечення здійснені на 91,8%, видатки на державне управління – на 98,2%, на охорону здоров'я – на 98,7%, на освіту – на 99,5%, культуру та мистецтво – на 98,9%.

Податок з доходів фізичних осіб – один з бюджетоутворюючих надходжень зведеного бюджету району. Його частка в доходах бюджету становить 75%. Як свідчать результати проведеного дослідження, вжиті зі сторони органів виконавчої влади та місцевого самоврядування заходи щодо наповнення бюджету району цим податком були недостатньо дієвими. Так, згідно з п.п.16.3, 16.3.1-16.3.4 ст. 16 Закону України «Про податок з доходів фізичних осіб» від 22.05.2003 р. № 889-IV установи, організації, що мають філії, відділення, інші відокремлені підрозділи, та розташовані на території іншої територіальної громади, як юридична особа, мають повноваження щодо сплати податку за звітний місяць, який підлягає перерахуванню до місцевого бюджету, за місцезнаходженням таких відокремлених підрозділів.

Ще одним із джерел поповнення місцевих бюджетів району, в тому числі і зведеного, могла би стати перереєстрація суб'єктів підприємницької діяльності, які проводять свою господарську діяльність на території району, проте зареєстровані в м. Тернополі. На сьогодні сплачують податок з доходів фізичних осіб – суб'єкти підприємницької діяльності до бюджету м. Тернопіль, близько 49 суб'єктів підприємницької діяльності, які проводять свою діяльність на території Тербовлянського району.

За оцінками фахівців фінансового управління Тербовлянської РДА, реєстрація цих суб'єктів на території Тербовлянського району, дала змогу щорічно поповнювати бюджет району більше, ніж на 50 млн. грн.

Декретом Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» визначено 15 видів місцевих податків і зборів, які повинні спрямовуватись на поповнення бюджетів місцевого самоврядування, їх крайні обсяги, порядок обчислення та сплати.

За досліджувані роки до зведеного бюджету надходили комунальний податок, ринковий збір (в м. Теробовля), збір за видачу дозволів на розміщення об'єктів торгівлі, збір за паркування автотранспорту (в с. Зарваниця).

Платниками збору за паркування автотранспорту вважаються юридичні особи та громадяни, які припарковують автомобілі в спеціально обладнаних або відведених для цього місцях. Ставка збору за паркування автотранспорту встановлюється з розрахунку за одну годину паркування, її граничний обсяг не повинен перевищувати 3% неоподаткованого мінімуму доходів громадян в спеціально обладнаних місцях і 1% – у відведених місцях.

У м. Теробовля порядок справляння збору за паркування автотранспорту не затверджувався. З метою визначення орієнтовних втрат міського бюджету, в процесі аудиту було оглянуто вулиці, прилеглі до ринку в м. Теробовля. Проведеним оглядом в ринковий день було встановлено, що по вулиці 22 січня було припарковано 25 автомобілів, по вул. Паращука – 50 автомобілів. При умові запровадження збору за паркування в ринкові дні (середа, п'ятниця, субота) на рівні 0,50 грн. за одну годину (без плати за послуги паркувальників), до міського бюджету, орієнтовно, могло б надходити – 23,4 тис. грн. в рік (табл. 2).

Таблиця 2

Розрахунок надходжень у міський бюджет за паркування автомобілів у 2007 р.

Кількість припаркованих автомобілів	Години стоянки, год.	Тариф збору за паркування, грн./год.	Сума збору за один день, грн./ 4 год.	Кількість днів роботи ринку в рік, днів	Сума збору за паркування в рік, тис. грн.
75	4	0,5	150	156	23,4

Відповідно до ст. 11 Декрету КМУ від 20.05.1993 р. № 56-93 «Про місцеві податки і збори» об'єктом податку з реклами є вартість послуг за встановлення та розміщення реклами. Податок з реклами сплачується з усіх видів оголошень і повідомлень, які передають інформацію з комерційною метою за допомогою засобів масової інформації, преси, телебачення, афіш плакатів, рекламних щитів, інших технічних засобів, майна та одягу, на вулицях, магістралях, майданах, будинках, транспорті та в інших місцях.

Крім цього, згідно з Типовими правилами розміщення реклами, затвердженими постановою КМУ від 29.12.2003 р. № 2067 органи місцевого самоврядування мають право визначати плату за тимчасове користування місцем розташування рекламних засобів, яке перебуває у комунальній власності. Як встановлено в процесі дослідження, жоден з органів місцевого самоврядування на території району таких Положень не затверджував. Хоча, зауважимо, що до Теробовлянського міського бюджету надійшло 500 грн.

податку з реклами сплаченого Комерційним банком «ТАС». Разом з тим, оглядаючи територію міста Теробовлі, було встановлено, що на фасаді будинків знаходяться рекламні щити банків «Аваль», «Надра», гіпермаркету «ВістерГіпер». За умови затвердження плати за тимчасове користування місцями розташування об'єктів реклами вартістю 22,0 грн. за м² в місяць (базова ставка взята по м. Тернополю, де в центрі міста коефіцієнт – 3), міський бюджет може отримувати щомісячно 550,0 грн. (табл. 3).

Таблиця 3

Розрахунок надходжень у міський бюджет податку з реклами у 2007 р.

Об'єкти реклами	Площа об'єктів реклами, м ²	Щомісячна ставка плати за тимчасове розміщення об'єктів реклами, грн. за м ²	Сума плати за тимчасове розміщення об'єктів реклами в місяць, грн.	Сума плати за тимчасове розміщення об'єктів реклами в рік, грн.
Банк «Надра»	12	22	264	3168
Банк «Аваль»	7	22	154	1848
ВістерГіпер	6	22	132	1584
Разом	25	22	550	6600

Таким чином, міський бюджет у 2007 р., орієнтовно, отримав би додатково – 6,6 тис. грн. надходжень податку з реклами.

Неефективне здійснення органами самоврядування власних повноважень у сфері регулювання земельних відносин призводить до втрат бюджету району. З метою встановлення повноти надходження до бюджету платежів, пов'язаних з використанням земельних відносин, аудитори проаналізували: стан охоплення оподаткуванням земель, на яких розташовані об'єкти нерухомості і які були передані в оренду, а також встановлені ставки орендної плати за землі державної та комунальної власності.

Для цього було досліджено 20 з 56 укладених договорів оренди земельних ділянок. У 6 з досліджених договорів термін з часу набуття права власності на майно до початку нарахування орендної плати становить від 22 до 113 місяців. Як наслідок, орієнтовні втрати Теробовлянського міського бюджету, внаслідок безоплатного використання земельних ділянок, становлять 681,25 тис. грн.

Інший резерв наповнення місцевих бюджетів – встановлення ставок орендної плати за землі державної та комунальної власності у розмірах, дозволених Законом України «Про оренду землі» (10,0% від її нормативної грошової оцінки). В той же час в укладених договорах оренди земельних ділянок обсяг орендної плати, встановлено в розмірі від 3 до 10%. За умови встановлення орендної плати за землю для всіх орендарів у максимальному обсязі (10,0%), надходження за 2006–2007 рр. до міського бюджету додатково становили б 286,1 тис. грн.

Недоліки при затвердженні та виконанні видаткової частини бюджету обмежили бюджетні ресурси, що спрямовуються на задоволення потреб територіальної громади. Аналіз формування показників видаткової частини бюджету, зокрема показників видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, засвідчив, що обсяги затверджених видатків з напрямками їх використання, в основному, перевищували відповідні розрахункові показники Міністерства фінансів України, проте в окремих випадках затверджувались у менших обсягах (рис. 1).

Так, обсяг зазначених видатків на 2004 р. по основних бюджетних галузях збільшено на 2,4% або на 513,3 тис. грн., на 2005 р. – на 2,0% або на 572,6 тис. грн., на 2006 р. – на 9,6% або на 4099,7 тис. грн.

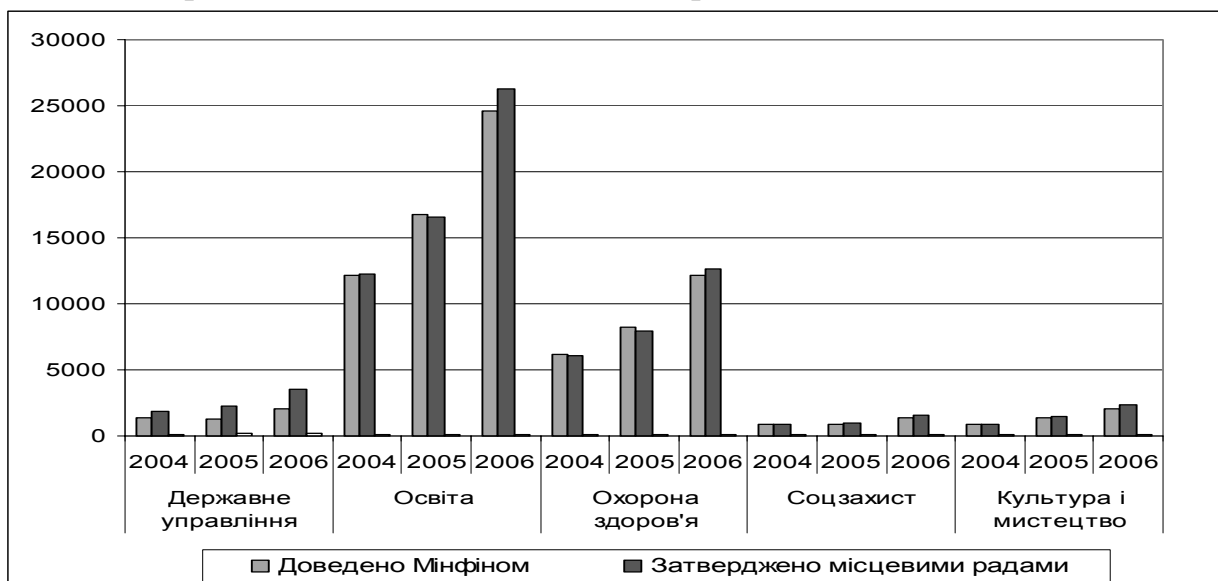


Рис. 1. Порівняння обсягів видатків, затверджених органами місцевого самоврядування Терешківського району у 2004–2006 рр. з розрахунковими показниками Міністерства фінансів України

При цьому, обсяг видатків на державне управління збільшено проти розрахункових показників Міністерства фінансів України на 37,8% у 2004 р., 69,0% – у 2005 р., 67,2% – у 2006 р. Водночас обсяг затверджених видатків загального фонду на утримання закладів освіти у 2004 році становив 100,3%, у 2005 – 98,6% до розрахункових показників Міністерства фінансів України.

Видатки на охорону здоров'я були затверджені в обсягах, які становили 98,3% у 2004 р., 96,3% – у 2005 р., 103,8% – у 2006 р. до розрахункових показників Міністерства фінансів України.

В аудиті фінансові порушення, виявлені контрольними заходами, розглядаються як один із негативних чинників, відсутність якого дало би змогу поліпшити стан та рівень забезпечення соціальних гарантій громадян та підвищити ефективність функціонування бюджетних установ. Зокрема, це

стосується недостач, незаконного та нецільового використання бюджетних коштів, майна, недоотриманих доходів установами та фізичними особами.

Незважаючи на обмеженість бюджетних ресурсів, керівники органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, установ та організацій, які фінансуються з місцевих та державного бюджетів, не забезпечили належний рівень внутрігосподарського контролю за використанням бюджетних коштів державного та комунального майна, внаслідок чого всіх шести, перевірених під час аудиту, установах виявлено порушення фінансово-бюджетної дисципліни.

Проведені ревізії встановили порушення на загальну суму 1267,5 тис. грн., в т. ч. незаконних витрат на суму 326,3 тис. грн., інших порушень фінансової дисципліни на суму 891,8 тис. грн., у т. ч. з порушенням законодавства проведено закупівлі товарно-матеріальних цінностей на суму 100,1 тис. грн.

До адміністративної відповідальності за порушення законодавства з фінансових питань притягнуто 12 осіб на суму штрафів – 1,3 тис. грн. Крім того, на 4-х осіб складено протоколи про адміністративні правопорушення – порушення законодавства про закупівлі та на двох – за порушення законодавства про бюджетну систему.

Результати аудиту засвідчили про наявність проблем при формуванні та виконанні місцевих бюджетів району та резервів збільшення їх дохідної бази.

По-перше, це відсутність належної координації служб, що здійснюють функції, пов'язані з залученням доходів до бюджетів.

По-друге, не сприяє поліпшенню надання соціальних гарантій перерозподіл наявних фінансових ресурсів на користь органів управління.

По-третє, суттєво обмежує доходи місцевих бюджетів те, що органи місцевого самоврядування та виконавчої влади не використовують існуючі резерви поповнення дохідної частини бюджетів при встановленні та справлянні місцевих податків і зборів.

По-четверте, керівники бюджетних установ не використовують повною мірою надані їм повноваження щодо залучення власних надходжень.

По-п'яте, неналежний рівень внутрішнього фінансового контролю призводить до незаконного використання бюджетних коштів та недоотримання бюджетами доходів.

Проведений аудит виконання бюджету Тербовлянського р-ну дав змогу розробити пропозиції органам державної влади та управління:

1. На рівні райдержадміністрації у межах прав та наданих повноважень:
 - ініціювати перед органами ДПА в області проведення перевірок правильності та повноти перерахування в дохід бюджету податку з доходів фізичних осіб у суб'єктів господарювання, філії або структурні підрозділи яких здійснюють свою діяльність на території Тербовлянського району.

2. Начальнику фінансового управління райдержадміністрації:

- забезпечити дієвий контроль за дотриманням учасниками бюджетного процесу вимог законодавства про бюджетну систему України.

- не рідше одного разу на квартал, із залученням спеціалістів управлінь та відділів райдержадміністрацій проводити семінари з керівниками і головними бухгалтерами установ і організацій, що отримують кошти з бюджетів усіх рівнів району, сільських селищних та Терехівської міської ради з вивченням бюджетного законодавства та нормативно-правових документів з бухгалтерського обліку, фінансової звітності.

- для підвищення ефективності планування дохідної частини бюджету отримати від органів місцевого самоврядування та районної податкової інспекції дані про фактичну чисельність платників податків на території району.

3. Керівникам бюджетних установ, що фінансуються з районного бюджету спільно з фінансовим управлінням райдержадміністрації:

- проаналізувати стан наповнення спеціального фонду кошторисів установ та при необхідності затвердити в кошторисах установ економічно обґрунтовані обсяги надходжень.

4. Рекомендувати органам місцевого самоврядування та міському голові:

- підготувати та подати на розгляд сесій відповідних рад місцевого самоврядування проект рішення про впровадження (внесення змін) місцевих податків і зборів, визначених Декретом КМУ № 56-93 від 20.05.1993 р.

- з метою недопущення втрат місцевих бюджетів внаслідок безоплатного використання земель, проаналізувати стан виконання власних розпоряджень (рішень), які стосуються виготовлення землепорядної документації та укладання документів правовстановлення на право використання земельних ділянок, на яких розташовані викуплені об'єкти нерухомості, та вжити відповідні заходи та поінформувати Управління контролю за використанням та охороною земель в Тернопільській області про факти самовільного використання земель, або використання земель без документів правовстановлення.

РОЗДІЛ 2

ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Андрій Лучка

2.1. Актуальні проблеми забезпечення самостійності органів місцевого самоврядування в питаннях формування дохідної частини місцевих бюджетів

Важливі індикатори самостійності органів місцевого самоврядування в питаннях формування бюджетних надходжень – склад і структура доходів місцевих бюджетів. З огляду на це у працях вітчизняних учених доходи місцевих бюджетів, за рівнем самостійності місцевих рад у питаннях запровадження й адміністрування надходжень, поділяються найчастіше на власні, закріплені та регулюючі. Однак висновки науковців щодо змісту та призначення цих видів доходів суттєво відрізняються.

В українській фінансовій літературі схвалюється теза про визначальну роль власних доходів органів місцевого самоврядування у забезпеченні фінансової незалежності цих органів. Вона сформувалася одночасно з розвитком вітчизняної правової бази та під впливом юридичних актів, ухвалених на наднаціональному рівні. Так, у Європейській хартії місцевого самоврядування наголошено, що органи місцевого самоврядування мають право володіти та самостійно розпоряджатися власними фінансовими ресурсами¹, а в підписаній у 1994 р. Декларації про принципи місцевого самоврядування в державах-учасниках СНД² і Модельному законі про загальні принципи організації місцевого самоврядування в СНД³, ухваленому в 1997 р. Міжпарламентською Асамблеєю країн-учасниць Співдружності, зазначено, що самостійність місцевих бюджетів гарантується «наявністю власних бюджетних доходів і достатнім рівнем закріплених доходів».

У вітчизняному законодавстві поняття «власні доходи» вперше вжито в законі «Про бюджетну систему Української РСР» від 05.12.1990 р., в якому зазначалося, що «основу самостійності бюджетів становлять власні та закріплені законом доходи по всіх ланках бюджетної системи»⁴. Цей термін застосовувався і в законі «Про місцеві Ради народних депутатів Української

¹ Європейська хартія місцевого самоврядування / Пер. з англ. Є. М. Вишневський // Зібрання законодавства України. – 2008. – № 9. – 15 вересня. – Ст. 9.

² Декларація о принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества от 29 октября 1994 г. // Зібрання законодавства України. – 2008. – № 9. – 15 вересня. – Ст. 4.

³ Модельный закон об общих принципах организации местного самоуправления: Утвержден постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ № 10-17 от 06.12.1997 г. // Зібрання законодавства України. – 2008. – № 9. – 15 вересня. – Ст. 38.

⁴ Закон Української РСР «Про бюджетну систему Української РСР» від 05.12.1990 р. № 512-ХІІ // Зібрання законодавства України. – 2008. – № 9. – 15 вересня.

РСП та місцеве самоврядування» від 07.12.1990 р.⁵. Проте в жодному з названих документів не подано визначення та не перелічені складові «власних доходів».

У чинному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»⁶ вже йдеться про «власні бюджетні кошти» (причому це поняття також не тлумачиться), а в Конституції та Бюджетному кодексі України немає жодної згадки про «власні доходи» місцевого самоврядування. Разом з тим, до переліку основних заходів, передбачених Програмою державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні (2001 р.) віднесено «зміцнення власної дохідної бази місцевого самоврядування»⁷, Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2015 року (2006 р.) передбачено збільшення питомої ваги власних доходів місцевих бюджетів з метою зміцнення фінансово-економічної основи територіальних громад⁸, а в Концепції реформування місцевих бюджетів (2007 р.) наголошено на необхідності «посилення заінтересованості органів місцевого самоврядування у підвищенні рівня власних доходів»⁹, хоча відповіді на питання, які доходи органів самоврядування можуть вважатися «власними» ці документи не містять.

З огляду на вищевикладене важливо виробити науково обґрунтоване, прийнятне як для теоретиків, так і практиків визначення «власних доходів», тим більше що сформовані тлумачення цього поняття дуже поляризовані. За підсумками їх вивчення можна назвати шість найпоширеніших у фінансовій літературі підходів до виокремлення власних доходів, в основі яких лежать різні інтерпретації цієї дефініції. Згідно з ними власними доходами місцевих бюджетів вважаються ті, що: 1) формуються згідно з рішеннями органів місцевої влади на підвідомчих їм територіях; 2) постійно протягом тривалого часу зараховуються до місцевих бюджетів певного рівня; 3) усі, за винятком міжбюджетних трансфертів; 4) не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів; 5) повністю належать певному органу місцевого самоврядування, є його власністю; 6) якими місцева влада може розпоряджатися самостійно, без втручання органів влади вищих рівнів.

Найпоширеніший перший підхід. Так, професор В. І. Кравченко вважає, що «власні доходи – це доходи, що формуються на території, підвідомчій

⁵ Закон Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 07.12.1990 № 533-ХІІ // Зібрання законодавства України. – 2008. – № 9. – 15 вересня.

⁶ Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Зібрання законодавства України. – 2008. – № 9. – 15 вересня.

⁷ Указ Президента України від 30.08.2001 № 749/2001 «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» // Зібрання законодавства України. – 2008. – № 9. – 15 вересня.

⁸ Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року: Затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 № 1001 // Зібрання законодавства України. – 2007. – № 10. – 15 жовтня.

⁹ Концепція реформування місцевих бюджетів: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 308-р // Зібрання законодавства України. – 2008. – № 9. – 15 вересня.

відповідному місцевому органу влади і згідно з його рішеннями»¹⁰. Тотожні визначення запропоновано й іншими українськими ученими – І. О. Луніною, К. В. Курносовою, Ц. Г. Огнем, К. В. Павлюк¹¹. Дослідники, котрі застосовують цей підхід, найчастіше наділяють власні доходи такими ознаками, як територіальна локалізація та можливість впливу місцевої влади на обсяг і повноту зарахування цих доходів. Зауважимо однак, що згідно із зазначеним підходом хоча й обумовлено самостійність органів місцевої влади у сфері формування власних доходів, проте не передбачено дотримання не менш важливої умови – їхньої самостійності в питаннях використання цих коштів.

Другий підхід має чимало прихильників серед російських науковців¹². Однак таке бачення суті власних доходів не передбачає їхнього зв'язку з місцевим господарством і залежності від рішень, що ухвалюються органами самоврядування. Це зауваження не меншою мірою стосується і третього підходу, який застосовують деякі вітчизняні та зарубіжні вчені¹³.

Українські науковці, що надають перевагу четвертому підходу, беручи за основу положення вітчизняного бюджетного законодавства, ототожнюють власні доходи місцевих бюджетів з надходженнями, які згідно з Бюджетним кодексом України (стаття 69) не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Деякі з них пояснюють свою позицію тим, що ці доходи місцевих бюджетів є «...територіально локалізовані, безпосередньо залежать від діяльності міської влади і спрямовуються на фінансування видаткових повноважень, властивих місцевому самоврядуванню, тобто власних повноважень»¹⁴. Однак не всі доходи з тих, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, відповідають вищевказаним критеріям повною мірою. Наприклад, обсяги надходжень податку з власників транспортних засобів або плати за забруднення навколишнього природного середовища практично не залежать від рішень органів місцевого самоврядування. Отже, відзначаючи певну практичну значущість цього підходу, зауважимо однак, що, з наукової точки зору, він не є достатньо обґрунтованим.

¹⁰ Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: Навч. посібник. – К: Т-во «Знання», КОО, 1999. – (Вища освіта ХХІ століття). – С. 123.

¹¹ Луніна І. О. Державні фінанси України в перехідний період: Монографія / НАН України; Інститут економічного прогнозування / Б. Є. Кваснюк (відп. ред.). – К., 2000. – С. 199 ; Курносова К. В. Шляхи стабілізації власної дохідної бази місцевого самоврядування // Наукові праці НДФІ. – 2005. – № 4. – С. 62; Огонь Ц. Г. Доходи бюджету України: теорія та практика: Монографія. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2003. – С. 198; Павлюк К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України: Монографія. – К. : НДФІ, 2006. – С. 265.

¹² Иголина Л. Л. Муниципальные финансы: Учеб. пособие. – М. : Экономистъ, 2003. – С. 64; Игудин А. Г. Использование совместных налогов для межбюджетного регулирования // Финансы. – 2003. – № 3. – С. 17.

¹³ Сидорова Н. В. Теоретичні основи бюджетного права. – Харків : Бізнес Інформ, 1998. – С. 128, 130; Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M. Finanse samorządowe (narzędzia, decyzje, procesy). – Warszawa : Wydawnictwo Naukowe PWN, 2006. – S. 75.

¹⁴ Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / М. Я. Азаров, В. А. Копилов, Л. К. Воронова та ін.; За заг. ред. М. Я. Азарова. – К. : НДФІ, 2006. – С. 255.

Головною ознакою власних доходів, що лежить в основі п'ятого підходу, є право володіння ними. Так, академік Г. Б. Поляк наполягає на необхідності застосування саме юридичного підходу до визначення власних доходів¹⁵. Але спроба виокремлення з усіх доходів місцевого бюджету тих, що «повністю належать» органу місцевого самоврядування, чи тих, що є його власністю як суб'єкта бюджетного права, на нашу думку, марна. Адже будь-які кошти, що зосереджені в бюджетах територіальних спільнот у демократичній державі є власністю відповідних громад або їхніх об'єднань, представлених органами місцевого чи регіонального самоврядування. Цей важливий принцип втілено і в Конституції України¹⁶.

Останній підхід з вищенаведеного переліку зазвичай самотійно не застосовується, однак у поєднанні з першим, на нашу думку, найправильніший метод ідентифікації власних доходів місцевого самоврядування. Варто погодитися з О. П. Кириленко, котра будучи прихильником цього способу, стверджує, що однією з обов'язкових вимог до власних доходів повинна бути правомочність органів місцевого самоврядування самотійно визначати напрямки їх витрачання згідно з вимогами чинного законодавства та відповідно до місцевих пріоритетів¹⁷. Цю точку зору відстоює й відомий російський учений О. М. Швецов, вважаючи, що власні доходи місцевих бюджетів – це кошти, отримані органами місцевого самоврядування в результаті ухвалення самотійних рішень і якими ці органи можуть розпоряджатися на свій розсуд. Застосовуючи цей підхід, автор стверджує, що власні доходи є «загальноновизнаним символом автономії місцевого самоврядування»¹⁸.

З огляду на вищевикладене вважаємо, що власними доходами бюджетів місцевого самоврядування можуть вважатися ті, що одночасно відповідають таким основним вимогам:

- територіально локалізовані, тобто збираються на території, в межах якої поширюється юрисдикція відповідного органу місцевого самоврядування;
- запроваджуються та скасовуються органами місцевого самоврядування;
- обсяг їхніх надходжень може змінюватися органами місцевого самоврядування шляхом ухвалення ними самотійних рішень щодо ставок податків, обсягу плати за місцеві послуги та продажної вартості активів (для доходів від операцій з капіталом), надання пільг платникам тощо;

¹⁵ Поляк Г. Б. Финансы местных советов: Науч. издание. – М. : Финансы и статистика, 1991. – С. 37; Поляк Г. Б. Территориальные финансы: Учеб. пособие. – М. : Вузовский учебник, 2006. – С. 179.

¹⁶ Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 142.

¹⁷ Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). – К. : НІОС, 2000. – С. 332–333.

¹⁸ Швецов А. Н. Экономические ресурсы муниципального развития: финансы, имущество, земля. – Изд. 3-е, испр. и существ. доп. – М. : Едиториал УРСС, 2004. – С. 69, 185.

- органи самоврядування володіють необхідними контрольними повноваженнями та мають змогу застосовувати заходи впливу на платників для забезпечення повного та своєчасного зарахування цих доходів до місцевого бюджету;

- використовуються органами місцевого самоврядування самостійно згідно з вимогами чинного законодавства та відповідно до місцевих пріоритетів.

Найповніше переліченим критеріям у нашій країні відповідають місцеві податки та збори, надходження від відчуження і надання в оренду комунальної власності та надходження відсотків за користування тимчасово вільними бюджетними коштами.

Закріплені доходи у фінансовій літературі розглядаються найчастіше у двох ракурсах: як складова власних доходів¹⁹ і як окрема група надходжень місцевих бюджетів²⁰. Критичний аналіз теоретичних досліджень дав змогу виокремити атрибутивну ознаку закріплених доходів: вони передаються до бюджетів на довготерміновий період, триваліший, ніж бюджетний рік. Якщо виконується ця умова, то органи місцевого самоврядування, хоч і не мають змоги своїми рішеннями та діями суттєво впливати на обсяг закріплених доходів, однак упевнені, що не будуть невдовзі позбавлені цих надходжень органами влади вищих рівнів. Лише в такому разі можна погодитися із розповсюдженим у вітчизняній науковій літературі висновком, що закріплені доходи разом із власними становлять фінансову основу самостійності місцевих бюджетів²¹. Інші ознаки, зокрема спосіб і повнота зарахування надходжень, не є, на нашу думку, стільки ж важливими, щоб служити критеріями виокремлення закріплених доходів. З огляду на вищевикладене закріплені доходи місцевих бюджетів доцільно вважати надходження, що частково в незмінному фіксованому обсязі або повністю передаються до цих бюджетів на довго- або безстроковий період.

Неоднозначно у фінансовій літературі висвітлюється також сутність регулюючих доходів. На нашу думку, це поняття повинно враховувати

¹⁹ Крохина Ю. А. Принцип федерализма в бюджетном праве: Автореф. ... дисс. докт. юрид. наук: 12.00.14 / Саратовская государственная академия права. – Саратов, 2001. – С. 37; Пансков В. Г. Налоги и налоговая система Российской Федерации: Учебник. – М.: Финансы и статистика, 2005. – С. 48; Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н. И. Химичева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 1999. – С. 160.

²⁰ Державні фінанси в транзитивній економіці: Навч. посібник / Карлін М. І., Горбач Л. М., Новосад Л. Я. та ін.; За заг. ред. Карліна М. І. – К.: Кондор, 2003. – С. 172; Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). – К.: НІОС, 2000. – С. 151; Музика О. А. Доходи місцевих бюджетів за українським законодавством: Монографія. – К.: Атіка, 2004. – С. 115–116; Огонь Ц. Г. Доходи бюджету України: теорія та практика: Монографія. – К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2003. – С. 198; Павлюк К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України: Монографія. – К.: НДФІ, 2006. – С. 265; Поляк Г. Б. Финансы местных советов: Науч. издание. – М.: Финансы и статистика, 1991. – С. 37.

²¹ Огонь Ц. Г. Доходи бюджету України: теорія та практика: Монографія. – К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2003. – С. 198.

семантичний зміст терміна «регулювати», що ототожнюється передусім із «впорядкуванням чого-небудь, керуванням чимось, підкоряючи його відповідним правилам, певній системі»²². Одночасно з виконанням фіскальної функції регулюючі доходи – інструмент бюджетного регулювання, а їхнє призначення полягає не лише в наповненні, а й у збалансуванні бюджетів. З огляду на це не можемо погодитися з точкою зору вчених, котрі вважають регулюючими доходами будь-які види надходжень, що перерозподіляються між бюджетами різних рівнів у вигляді відсоткових відрахувань²³.

Досі дискусійним залишається питання, чи вважати регулюючими доходами прямі міжбюджетні трансферти. Так, О. П. Кириленко виокремлює трансферти в окрему групу, оскільки вважає, що вони, на відміну від регулюючих доходів, не є територіально локалізованими надходженнями й одержуються не на «території даного бюджету», а на інших територіях²⁴. Деякі інші українські вчені²⁵, навпаки, ототожнюють регулюючі доходи з міжбюджетними трансфертами, а російський учений Г. Б. Поляк вважає, що поняття «регулюючі доходи» повинно охоплювати всі кошти, що передаються з бюджетів вищого рівня з метою регулювання (збалансування) бюджетів нижчих рівнів, незалежно від того, за допомогою яких методів це відбувається²⁶.

На нашу думку, прямі міжбюджетні трансферти доцільно виокремлювати в окрему групу доходів місцевих бюджетів. Однак не тому, що вони не є територіально локалізованими, адже, як засвідчує практика, основним джерелом регулюючих доходів найчастіше є надходження, зібрані не на тій території, що підвідомча певному органу місцевого самоврядування, а в межах територіальної одиниці вищого рівня. Вагомішим аргументом є неспроможність місцевого самоврядування такою ж мірою впливати на мобілізацію та використання прямих міжбюджетних трансфертів (особливо цільових), як доходів, що формуються в результаті розмежування спільних податкових надходжень.

Отже, регулюючими варто вважати доходи, що виконуючи функцію інструмента бюджетного регулювання, надходять до місцевих бюджетів з метою їхнього збалансування; закріплюються за цими бюджетами на короткий проміжок часу (як правило, на один бюджетний період) і перерозподіляються між бюджетами шляхом застосування тимчасових, а не постійних або незмінних протягом тривалого періоду часу нормативів. Відтак вважаємо, що

²² Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. – С. 1020–1021.

²³ Игони́на Л. Л. Муниципальные финансы: Учеб. пособие. – М. : Экономистъ, 2003. – С. 65.

²⁴ Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). – К. : НІОС, 2000. – С. 331–332.

²⁵ Державні фінанси в транзитивній економіці: Навч. посібник / Карлін М. І., Горбач Л. М., Новосад Л. Я. та ін.; За заг. ред. Карліна М. І. – К. : Кондор, 2003. – С. 172.

²⁶ Поляк Г. Б. Финансы местных советов: Науч. издание. – М. : Финансы и статистика, 1991. – С. 38–39.

відрахування від загальнодержавних надходжень за встановленими Бюджетним кодексом України постійними нормативами не регулююче, а закріплене доходами. Регулюючі доходи більш придатні для забезпечення фінансової незалежності територіальних громад, ніж прямі міжбюджетні трансферти, але значно гірше, ніж закріплені, а тим більше – власні доходи місцевих бюджетів.

З огляду на вищевикладене вважаємо, що визначальну роль у забезпеченні фінансової незалежності органів місцевого самоврядування повинні відігравати власні доходи. Обсяг цих надходжень до місцевих бюджетів України, розрахований із застосуванням запропонованого вище підходу, упродовж 2002–2007 рр. щороку зростав (табл. 1), однак їхня частка була й залишається незначною. У сукупних доходах місцевих бюджетів вона становила від 4,5% до 6,3%, а в доходах без міжбюджетних трансфертів – від 6,6% до 10,9%, досягнувши максимального значення у 2004 р. Збільшення її упродовж зазначеного періоду (відповідно на 1,2 в. п. та 3,9 в. п.) спричинено передусім зростанням обсягу надходжень від відчуження комунальної власності.

Зі всіх видів власних доходів місцевого самоврядування найвищими у 2002–2007 рр. були темпи зростання надходжень від продажу землі та нематеріальних активів. Їхня частка в сукупних доходах місцевих бюджетів збільшилася за цей час у 5,4 рази, а у власних доходах – у 4,3 рази, з 10,7% до 46,4%. Але земля, як і майно, є вичерпним ресурсом, і з часом обсяги її продажу зменшаться. Натомість частка місцевих податків і зборів, які в розвинених зарубіжних країнах стали основою власних доходів місцевого самоврядування, упродовж 2002–2007 рр. зменшилася в сукупних доходах місцевих бюджетів у 2,7 рази з 1,9% до 0,7%. Незначними залишаються обсяги й інших невичерпних власних доходів: від оренди комунального майна та розміщення в банківських установах тимчасово вільних бюджетних коштів. Зауважимо, що загалом у 2002–2007 рр. від оренди об'єктів комунальної власності до місцевих бюджетів України надійшло коштів у 8 разів менше, ніж від їх продажу.

За роллю в забезпеченні фінансової незалежності місцевого самоврядування з-поміж усіх видів власних доходів помітно вирізняються місцеві податки та збори. Їхня значущість полягає в тому, що вони, на відміну від надходжень від реалізації майна територіальних громад, вважаються постійними, порівняно стабільними та, як правило, невичерпними доходами. Саме місцеві податки та збори найпридатніші для здійснення місцевою владою самостійної політики у сфері доходів. З огляду на це слушним є висновок німецького вченого Хорста Ціммермана, що навіть якщо органи місцевої влади можуть встановлювати лише обсяг податкової ставки або якщо податки розмежовуються за принципом місцевого походження, це завжди ліпше для забезпечення фінансової незалежності цих органів, ніж будь-який трансферт, що є для них «абсолютно чужорідним фінансовим інструментом»²⁷.

²⁷ Ціммерманн Х. Муниципальные финансы: Учебник / Пер. с нем. – М. : Издательство «Дело и Сервис». – 2003. – С. 128.

Власні доходи місцевих бюджетів України в розрізі видів надходжень у 2002–2007 рр.*

млн. грн.

Види доходів	2002 р.	2003 р.	2004 р.	2005 р.	2006 р.	2007 р.
Місцеві податки і збори	542,4	592,4	555,5	598,2	642,3	729,9
Надходження від розміщення в установах банків тимчасово вільних бюджетних коштів	36,6	31,4	27,4	89,0	181,0	266,7
Плата за оренду цілісних майнових комплексів та іншого майна	86,9	124,7	220,4	275,4	334,5	544,8
Надходження від продажу основного капіталу	479,6	711,5	1067,6	1110,3	1513,1	1749,4
Надходження від продажу землі та нематеріальних активів	137,1	313,4	615,9	968,5	1150,4	2854,1
Усього	1282,7	1773,4	2486,8	3041,4	3821,4	6144,9

*Розраховано на основі даних Державного казначейства України.

Потенціал місцевих податків і зборів як джерела забезпечення фінансової незалежності місцевого самоврядування в Україні реалізовано недостатньо. Більшість із них не мають помітного фіскального значення. Понад 80% сукупних надходжень місцевих податків і зборів упродовж останніх років формують ринковий збір і комунальний податок, тоді як доходи від справляння десяти найменш значущих платежів – лише 0,3% (рис. 1).

Низька фіскальна значущість місцевих податків і зборів, недостатня зацікавленість органів місцевого самоврядування у збільшенні обсягів надходжень цих платежів, обмеженість самостійності рад в питаннях регулювання їхніх ставок спричинили різке зменшення частки місцевих податків і зборів у надходженнях місцевих бюджетів. Упродовж 2003–2007 рр. частка місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів України без міжбюджетних трансфертів скоротилась із 2,6% до 1,3%, а в сукупних доходах – з 1,6% до 0,7%.

Рівень самостійності органів місцевого самоврядування в питаннях формування їхніх бюджетів значною мірою визначається також часткою доходів без міжбюджетних трансфертів у сукупних доходах місцевих бюджетів. Частка міжбюджетних трансфертів у доходах, навпаки, вказує на ступінь залежності органів місцевої влади від владних інституцій вищих рівнів.

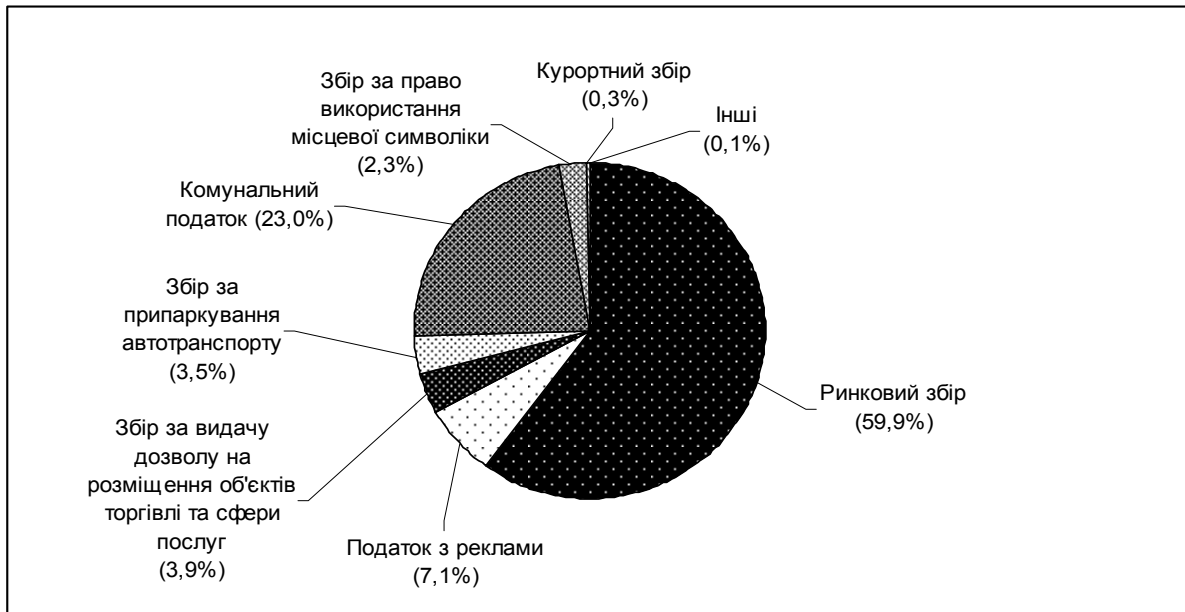


Рис. 1. Структура надходжень місцевих податків і зборів до місцевих бюджетів України у 2007 р.²⁸

У 2003–2007 рр. відбувалося посилення залежності місцевих бюджетів України від трансфертів, переданих з державного бюджету (рис. 2). Їхня частка в сукупних доходах місцевих бюджетів збільшилася в 4,3 рази. Це спричинило зниження бюджетної самостійності органів місцевого самоврядування. Причому на тлі небагатьох порівняно «багатих» бюджетів більшість місцевих бюджетів виглядають ще гірше. Частка трансфертів у їхніх доходах зазвичай становить понад 60%. Наприклад, у Тернопільській області впродовж останніх років таких бюджетів налічувалося більше ніж $\frac{2}{3}$, і їхня кількість щороку збільшувалася.

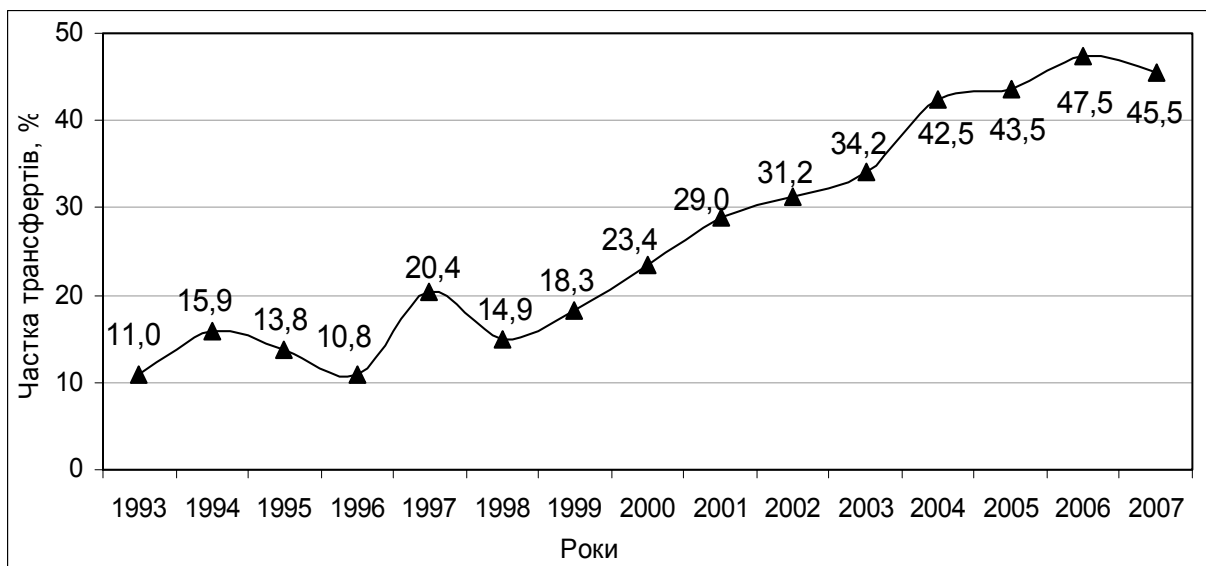


Рис. 2. Частки міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів України в 1995–2007 рр.²⁹

²⁸ Складено на основі даних Державного казначейства України.

²⁹ Складено на основі даних Міністерства фінансів України та Державного казначейства України.

Зарубіжний досвід показує, що органи місцевого самоврядування діють відповідальніше й ефективніше, якщо фінансують свої витрати із власних джерел. Зазвичай достатньо, щоб вони мали змогу встановлювати чи змінювати ставки місцевих податків і зборів. Звісно, ще більша самостійність може бути досягнута тоді, коли муніципалітети мають право визначати місцеву податкову базу, однак високі адміністративні витрати перешкоджають широкому застосуванню цього підходу³⁰. Загалом для справляння на локальному рівні придатніші податки на нерухоме майно, тоді як податки на доходи та споживання набагато дешевше та раціональніше інтегрувати в загальнодержавну систему оподаткування з наданням муніципалітетам права встановлювати їхні ставки.

Варто зазначити, що структура доходів місцевих бюджетів у розвинених зарубіжних країнах Європи, порівняно з Україною, помітно відрізняється, насамперед більшою часткою власних надходжень органів місцевого самоврядування. Значну увагу в цих державах приділяють питанням забезпечення самостійності муніципалітетів у питаннях формування податкових доходів.

У більшості держав Європейського Союзу податкові надходження становлять понад 30% сукупних доходів органів місцевого самоврядування. До складу податкових надходжень місцевих бюджетів у європейських країнах належать різні види платежів, однак більша частина цих доходів найчастіше надходить від оподаткування доходів і майна. В Австрії, Іспанії, Португалії, Румунії та Чеській Республіці, крім цього, вагому частку податкових надходжень місцевих бюджетів становить податок на додану вартість (у 2006 р. – 17–56%); у Нідерландах і Словенії – доходи від сплати збору за забруднення навколишнього природного середовища (відповідно 15,1% і 4,5%); в Угорщині близько 37% податкових доходів надходить від оподаткування продажу та обороту, а в Іспанії більше ніж 10% – від надання дозволів на право заняття незалежною професійною практикою та підприємницькою діяльністю. В Австрії, Іспанії, Італії, Португалії, Франції та деяких інших країнах запроваджено місцеві акцизи й інші податки та збори на споживання, однак ця практика не набула широкого розповсюдження, а фіскальна роль названих платежів є незначною³¹.

Загалом у більшості держав Європи органи місцевої влади наділені значною податковою самостійністю. Найвищою вона у країнах Скандинавського півострова, Бельгії, Данії, Ісландії, та Швейцарії, де частка

³⁰ Проблемы реформы местного самоуправления: структурные и финансовые аспекты. – М. : ИЭПП, 2005. – С. 448–449.

³¹ Комітет статистики Європейського Союзу. – [Цит. 2008, 1 вересня]. – Доступно з: <http://epp.eurostat.cec.eu.int/extraction/retrieve/de/theme2/gov/main_agr/>.

власних податків у податкових доходах місцевих бюджетів становить 90–100%, а в сукупних податкових надходженнях зведеного бюджету – 13–32%.

За кордоном найбільш розповсюджені дві моделі місцевого оподаткування. Перша модель, у якій ключову роль відіграють податки на майно, застосовується у Великобританії, Ірландії, Нідерландах, Франції. У Польщі ці податки забезпечують понад 20% податкових доходів місцевих бюджетів і застосовується водночас із податками на доходи фізичних і юридичних осіб, що мають загальнодержавне значення та розмежовуються між бюджетами різних рівнів. Різновидом місцевого майнового оподаткування є оподаткування землі. Його запроваджено майже у всіх країнах Європи³². Особливо значну фіскальну податки на землю відіграють у Великобританії та Ірландії, де їхня частка в місцевих податкових надходженнях сягає майже 100%.

В основі другої моделі місцевого оподаткування лежать податки доходи та прибуток. Вона функціонує в Данії, Люксембурзі, Фінляндії та Швеції, де ці платежі формують від 90 до 100% сукупних податкових доходів місцевих бюджетів. У Люксембурзі головний об'єкт місцевого оподаткування – доходи корпорацій, а у трьох інших країнах домінує оподаткування особистих доходів громадян. Однією з небагатьох країн Центральної та Східної Європи, де вирішено запровадити місцевий податок на доходи, є Хорватія. Надходження податку з доходів громадян становлять основну частину податкових надходжень місцевих бюджетів також в Естонії, Латвії та Литві (у 2006 р. відповідно 92%, 87% і 86%), проте в цих державах податок не має місцевого статусу, і нормативи його розподілу встановлюються на загальнонаціональному рівні.

Значна перевага місцевого податку з доходів – простота та справедливість. Однак обсяг його надходжень надто сильно залежить від рішень, що ухвалюються на загальнонаціональному рівні, та наданих державою податкових пільг. Крім цього, його податкова база, на відміну від податків на нерухоме майно, дуже мобільна. Тому в багатьох європейських країнах, наприклад Бельгії, Іспанії та Португалії, застосовується комбінована система місцевого оподаткування, в якій визначальну фіскальну роль відіграють водночас податки на майно та на доходи³³.

У країнах Європи справляється чимало місцевих податків на підприємницьку діяльність. Ними оподатковуються виробництво, споживання, торгівля й інші види діяльності. Поширені також податки та збори екологічного призначення: за забруднення довкілля, збирання, вивезення та переробку побутових відходів, асенізацію, прибирання громадських місць, на озеленення

³² Швецов А. Н. Экономические ресурсы муниципального развития: финансы, имущество, земля. – Изд. 3-е, испр. и существ. доп. – М.: Едиториал УРСС, 2004. – С. 187.

³³ Свяневич П. Основы фискальной децентрализации: Справочное руководство для стран с переходной экономикой. – Будапешт: Изд-во «Arktisz Studio», 2003. – С. 18.

території, з мисливців і рибалок та ін., які хоч і не мають вагомого фіскального значення, однак відображають пріоритети населення та політику органів місцевого самоврядування. Швидко розвиваються місцеві податки на автомобілі та на набуття права власності на нерухоме майно³⁴. Важливим джерелом забезпечення капітальних витрат територіальних спільнот в окремих країнах, наприклад у Франції, є податок на будівництво³⁵.

У деяких державах Європи органи місцевого самоврядування можуть вибирати місцеві податки з визначеного переліку. Наприклад, в Угорщині муніципалітети мають право призначати будь-які з таких місцевих податків: на земельні ділянки, на будівлі, комунальний податок з громадян, комунальний податок з підприємців, туристичний податок, місцевий податок на підприємства.

Повноваження органів місцевого самоврядування щодо регулювання ставок місцевих податків у європейських країнах реалізовані різною мірою. Найчастіше на загальнодержавному рівні встановлюється максимальний обсяг податкових ставок, який ці органи не можуть перевищувати. У Великобританії посилення самостійності органів місцевого самоврядування в питаннях запровадження місцевих податків стримується опосередковано внаслідок обмеження сукупного рівня їхніх видатків. У Швеції органи місцевого самоврядування, які встановлюють надміру високі ставки місцевих податків, можуть бути «покарані» шляхом зменшення обсягу трансфертів, що надаються їм з державного бюджету³⁶.

У багатьох країнах органам місцевого самоврядування дозволено запроваджувати місцеві надбавки до загальнодержавних податків, найчастіше – до податку з доходів громадян. Така практика розповсюджена, наприклад, у багатьох державах Північної Європи. Як правило, у цьому разі визначення бази оподаткування й адміністрування податку є компетенцією центральної влади, а органи місцевого самоврядування встановлюють обсяг надбавок. Часто максимальна величина надбавок обмежується національним законодавством, як, наприклад, у Хорватії чи Італії. Однак відома й інша практика, що, зокрема, застосовується в Данії, де розмір місцевої надбавки законодавчо не обмежується³⁷.

У західноєвропейських країнах органи місцевого самоврядування самостійніші, ніж в Україні, і в питаннях справляння неподаткових платежів. В

³⁴ Швецов А. Н. Экономические ресурсы муниципального развития: финансы, имущество, земля. – Изд. 3-е, испр. и существ. доп. – М. : Едиториал УРСС, 2004. – С. 188–189.

³⁵ Кынина Н. А. Организация муниципального финансирования в странах Запада: сравнительный анализ // Региональная экономика: теория и практика. – 2004. – № 3. – С. 57.

³⁶ Свяневич П. Основы фискальной децентрализации: Справочное руководство для стран с переходной экономикой. – Будапешт : Изд-во «Arktisz Studio», 2003. – С. 18–19.

³⁷ Там же. – С. 30.

Австрії, Великобританії, Греції, Ірландії, Ісландії, Кіпрі, Люксембурзі, Нідерландах, Німеччині, Норвегії, Португалії, Фінляндії, Франції та Швейцарії, неподаткові доходи становлять від $\frac{1}{6}$ до $\frac{1}{3}$ сукупних надходжень місцевих бюджетів³⁸. Значний обсяг неподаткових доходів зараховується в місцеві бюджети від використання комунальної власності, діяльності муніципальних підприємств і надання населенню широкого спектру платних послуг: за водопостачання та водовідведення, електропостачання, вивезення сміття, відвідування музеїв, користування громадським транспортом тощо. Перелік платних послуг, обсяг плати та порядок їх надання зазвичай встановлюються муніципалітетами самостійно з урахуванням потреб населення та ринкової кон'юнктури. Втручання держави в цю сферу діяльності місцевого самоврядування незначне і найчастіше зводиться до обмеження кола функціональних повноважень, що можуть здійснюватися на локальному рівні.

Органи місцевого самоврядування в західноєвропейських країнах, як і в Україні, можуть поповнювати свої бюджети доходами від продажу об'єктів комунальної власності. Ці надходження спрямовуються, в основному, на виконання проектів капітального призначення. Однак відчуження майна територіальних громад для «залатування бюджетних дір» широко не практикується. Як правило, воно здійснюється у виняткових випадках і за згодою спільнот. Натомість значно більше уваги органи місцевого самоврядування приділяють питанням максимізації доходів від використання комунальної власності.

У більшості країн Європи помітну, проте не однаково важливу роль у фінансуванні видаткових потреб муніципалітетів відіграють трансферти. Частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів різних держав відрізняється та залежить не лише від міри контролю центральним урядом і органами влади суб'єктів федерацій обсягу та структури видатків місцевого самоврядування, а й ступеня міжтериторіальних диспропорцій, розвиненості місцевого оподаткування, масштабів суспільних завдань, що виконуються на локальному рівні, історичних традицій та інших національних особливостей. Так, у 2005 р. вона становила від 21% і 26% відповідно у Швеції та Австрії до 65–70% у Великобританії, Греції, Ірландії та Нідерландах³⁹. Однак упродовж останніх двадцяти років у західноєвропейських державах відбувалася поступова заміна фрагментованої системи цільових дотацій трансфертами загального призначення, які меншою мірою обмежують бюджетну самостійність органів місцевого самоврядування⁴⁰.

³⁸ Черник І. Д. Платежи и сборы как источник местных бюджетов в европейских странах // Финансы. – 2002. – № 7. – С. 72–73; Bauer H., Rudolf C. Local Finance in Europe. An Overview 2000/2005. – Innsbruck: Centre for Public Administration Research, 2006. – P. 18.

³⁹ Bauer H., Rudolf C. Local Finance in Europe. An Overview 2000/2005. – Innsbruck: Centre for Public Administration Research, 2006. – P. 18.

⁴⁰ Свяневич П. Основы фискальной децентрализации: Справочное руководство для стран с переходной экономикой. – Будапешт : Изд-во «Arktisz Studio», 2003. – С. 41–42.

Варто зауважити, що в розвинених демократичних державах з високим рівнем фінансової незалежності органів місцевого самоврядування віддавна вироблено різні підходи до організації місцевих фінансів, в основі яких лежать традиції місцевого самоврядування, що формувалися та розвивалися упродовж тривалого історичного проміжку часу, а також інші національні відмінності. А відтак не всі з них придатні до застосування в Україні. Тому, особливої уваги заслуговують здобутки у сфері реформування місцевих фінансів колишніх соціалістичних країн, які нині є членами Європейського Союзу. Зокрема, цікава практика формування доходів місцевих бюджетів та утвердження фінансової незалежності територіальних спільнот у Болгарії, Чеській Республіці, Словаччині, Словенії, Польщі.

У кожній із п'яти зазначених країн застосовувалися неідентичні підходи та прикладалися неоднаково активні зусилля щодо посилення бюджетної самостійності органів місцевого самоврядування. У слабше економічно розвинених Словаччині та, особливо, Болгарії, де обсяг доходів муніципалітетів на одну особу населення у 2007 р. становив відповідно 0,61 і 0,27 тис. євро⁴¹, питанням поглиблення їхньої фінансової незалежності приділяється більше уваги. У порівняно багатших державах, таких як Словенія чи Чеська Республіка, де на одного мешканця припадає 1,4 тис. євро доходів місцевих бюджетів, а територіальні одиниці суттєво відрізняються за рівнем економічного розвитку та чисельністю населення, приділяється дещо більша увага питанням бюджетного вирівнювання, централізованому забезпеченню фінансових потреб муніципалітетів та узгодженню загальнодержавної й місцевої економічної політики. Однак, незважаючи на деякі відмінності, у кожній із цих країн ступінь бюджетної самостійності органів місцевого самоврядування є значно вищим, ніж в Україні. Вони наділені ширшою самостійністю в питаннях оподаткування, збору неподаткових платежів, здійснення місцевих запозичень, незалежніші від держави при визначенні місцевих бюджетних пріоритетів і напрямів спрямування коштів. У цих країнах місцеві податки, збори і неподаткові надходження відіграють помітнішу роль у формуванні бюджетів територіальних спільнот. Крім цього, органи самоврядування здатні відчутно впливати своїми рішеннями й діями на обсяг доходів місцевих бюджетів.

Аналіз практики формування податкової бази місцевого самоврядування в зазначених країнах показує, що її основу становлять прямі податки, які краще придатні для справляння на локальному рівні. Як правило, це відрахування від загальнодержавних податків з доходів фізичних і юридичних осіб, а також місцеві податки та збори.

⁴¹ Комітет статистики Європейського Союзу. – [Цит. 2008, 1 вересня]. – Доступно з: <http://epp.eurostat.cec.eu.int/extraction/retrieve/de/theme2/gov/main_agr/>.

Вагома частка власних податкових надходжень у сукупних доходах органів місцевого самоврядування стимулює їхні зусилля щодо наповнення місцевих бюджетів. Головною їхньою складовою є місцеві податки та збори, з-поміж яких домінує податок на нерухомість, котрим зазвичай оподатковуються як будівлі, так і земля. Широко практикується оподаткування транспортних засобів і запровадження місцевих податків та зборів екологічного призначення.

Важливу роль у фінансовому забезпеченні органів місцевого самоврядування відіграють неподаткові доходи. У питання їх справляння державна влада втручається меншою мірою, ніж у сферу місцевого оподаткування. Відтак перелік цих доходів в різних країнах відрізняється і визначається значною мірою тим, які платні послуги мають право та спроможні надавати населенню органи місцевого самоврядування. Обсяг таких надходжень відчутно залежить також від рівня забезпечення муніципалітетів об'єктами комунальної власності й ефективності управління ними.

Утвердженню фінансової незалежності органів місцевого самоврядування сприяє й те, що в сукупному обсязі переданих їм з державного бюджету коштів переважають трансферти загального, а не цільового призначення. Ступінь фінансового вирівнювання не настільки високий, щоб нівелювати зусилля місцевих органів влади до нарощування власної дохідної бази. До того ж переліки цільових трансфертів у досліджуваних державах не такі широкі, як в Україні.

За підсумками дослідження практики формування надходжень місцевих бюджетів у колишніх соціалістичних країнах Європейського Союзу можна стверджувати про доцільність запровадження в Україні податку на нерухомість як джерела формування власних доходів місцевого самоврядування. Він справляється у всіх п'яти зазначених державах. І хоч не в кожній із розглянутих країн податок має настільки вагоме фіскальне значення, як у Польщі, де становить 14% сукупних доходів гмін, однак він тісно пов'язує членів територіальних спільнот із місцевими бюджетами та придатний для адміністрування на локальному рівні.

Важливу роль у наповненні місцевих бюджетів за кордоном відіграє оподаткування доходів юридичних осіб. Тому передання до місцевих бюджетів України частини податку на прибуток підприємств, яке передбачено Концепцією реформування місцевих бюджетів⁴², необхідне і своєчасне. Однак реалізація цього завдання потребує ретельного вивчення та врахування досвіду Болгарії, де міжмуніципальний розподіл податку був настільки нерівномірний, що у 2003 р. його повністю передали до державного бюджету⁴³.

⁴² Концепція реформування місцевих бюджетів: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 308-р // Зібрання законодавства України. – 2008. – № 9. – 15 вересня.

⁴³ Кириленко О. П., Лучка А. В. Зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування в Болгарії та Польщі: досвід реформ та висновки для України // Світ фінансів. – 2007. – № 3. – С. 18.

В Україні варто запровадити місцеві податки і збори, які застосовуються в розглянутих країнах: податки на торгові й ігрові автомати; будівельний і туристичний збори; збори екологічного призначення, зокрема за комунальні відходи, будівельне сміття, забруднення водою тощо. Водночас із вдосконаленням переліку місцевих податків і зборів доцільно передбачити можливість запровадження не включених до нього платежів на основі рішень місцевих рад, схвалених громадами та погоджених з Міністерством фінансів України. Невід'ємним правом органів місцевого самоврядування має стати також право регулювати ставки місцевих податків і зборів у межах, встановлених законодавством. Щоб воно не стало формальним, як нині, доцільно запровадити порядок щорічного коригування граничних ставок цих платежів, зокрема із врахуванням індексу інфляції.

Хоча функцію адміністрування місцевих податкових платежів доцільніше залишити в компетенції державної податкової служби, органам місцевого самоврядування необхідно дати можливість здійснювати ширший контроль за справлянням податків і зборів, що зараховуються до місцевих бюджетів, і застосовувати, в разі потреби, примусові заходи з метою забезпечення повноти та своєчасності сплати цих платежів.

Отже, збільшення дохідної частини місцевих бюджетів і вдосконалення її структури – важливий напрям посилення бюджетної самостійності органів місцевого самоврядування України. Головним потенційним ресурсом реалізації цього завдання повинні стати податкові надходження, роль яких у формуванні бюджетів територіальних спільнот недостатньо вагома. Причому в останні роки спостерігається тенденція зменшення частки податків у дохідній частині місцевих бюджетів. Лише впродовж 2005–2007 рр. кількість зведених бюджетів областей, у надходженнях яких податкові доходи становили не більше 30%, зросла із трьох до одинадцяти. Тому необхідно посилити фіскальне значення цих доходів і збільшити частку в них місцевих податків, зборів та інших платежів, що не враховуються в розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів.

Враховуючи вищевикладене та з огляду на те, що обсяг доходів місцевих бюджетів не відповідає нині видатковим зобов'язанням органів місцевого самоврядування, доцільно зміцнити податкову базу цих органів завдяки переданню до їхніх бюджетів деяких податкових надходжень, що нині зараховуються до Державного бюджету України.

Зазначимо, що більшість податкових платежів, що надходять до державного бюджету та мають вагоме фіскальне значення – акцизні збори, податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції тощо, за своєю суттю, походженням та особливостями справляння не придатні для зарахування до місцевих бюджетів. Деякі види зборів за спеціальне використання природних

ресурсних, які могли б справлятися на місцевому рівні, мають незначне фіскальне значення та дуже нерівномірно розподілені між регіонами країни. Наприклад, збору за використання водних ресурсів від підприємств житлово-комунального господарства в 2007 р. у Донецькій області надійшло на одну особу населення в сумі 1,99 грн., тоді як у Чернігівській і Сумській областях – лише 0,03 грн., а в Луганській і Черкаській областях цей платіж до бюджету зовсім не зараховувався. Це ж стосується і плати за видачу ліцензій і сертифікатів, сукупні надходження якої до державного бюджету становили у 2007 р. лише 102,0 млн. грн., а міжрегіональні відмінності обсягів надходжень на одну особу населення – 45,9 разів (без Житомирської області, де плата не зараховувалась)⁴⁴.

З усіх податків, що зараховуються до державного бюджету, лише податок на прибуток приватних підприємств і податок на додану вартість з вироблених в Україні товарів, робіт і послуг водночас придатні для справляння на місцевому рівні, відносно рівномірно розподілені між територіями та мають вагоме фіскальне значення. У 2007 р. доходи від справляння першого становили 19,4 млрд. грн., а міжрегіональні відмінності в його надходженнях на одну особу населення – 19,1 рази, що, порівняно з іншими доходами державного бюджету, не є високим показником.

Відносно рівномірно розподілені між регіонами надходження податку на додану вартість з вироблених в Україні товарів, робіт і послуг⁴⁵, що становили у 2007 р. 36,5 млрд. грн. Сума надходжень цього податку на одну особу в м. Києві (найвищий показник – 5437 грн.) була більшою, ніж у Кіровоградській області (найменша сума – 197 грн.), у 27,6 разів, а міжобласні відмінності становили лише 4,6 рази. Цим і низкою інших аргументів обґрунтовані висновки вітчизняних учених про доцільність спільного використання податку на додану вартість (ПДВ) та розмежування доходів від нього між державним і місцевими бюджетами⁴⁶. Однак у процесі справляння та відшкодування цього податку нині виникають особливо гострі проблеми⁴⁷ та найсуттєвіші порушення податкового законодавства. До того ж, хоча суми сплаченого ПДВ розподілені в розрізі областей порівняно рівномірно, обсяги його відшкодувань із бюджету в різних регіонах суттєво відрізняються. Наприклад, у 2007 р. в Донецькій області його відшкодовано на суму, що в 233 рази більша, ніж у Тернопільській (у розрахунку на одну особу – у 56,3 рази). З огляду на це необхідно вдосконалити нормативно-правове регулювання та практику справляння ПДВ і лише після цього передбачити передання до місцевих бюджетів частини його надходжень.

⁴⁴ Розраховано на основі даних Державного казначейства України та Державного комітету статистики України

⁴⁵ Без урахування обсягу відшкодованого з бюджету податку на додану вартість

⁴⁶ Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин: Наук. видання. – К.: Наукова думка, 2006. – С. 367, 372.

⁴⁷ Концепція реформування податкової системи України: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19.02.2007 № 56-р // Зібрання законодавства України. – 2008. – № 9. – 15 вересня.

Отже, пропонуємо зміцнити податкову базу органів місцевого самоврядування насамперед завдяки закріпленню за їхніми бюджетами 50% надходжень податку на прибуток приватних підприємств. Його доцільно розподіляти порівну між державним бюджетом і бюджетами місцевого самоврядування. Застосування цього підходу підвищить зацікавленість місцевих рад у розвитку економічного потенціалу адміністративно-територіальних одиниць і поглибить зв'язок між доходами територіальних громад та діяльністю місцевих економічних суб'єктів.

За результатами виконаних розрахунків з'ясовано, що за умови передання до місцевих бюджетів 50% податку на прибуток приватних підприємств у 2006 р. вдалося б скоротити частку отриманих із державного бюджету трансфертів у сукупних доходах місцевих бюджетів України⁴⁸ з 46,1% до 35,9%, а у 2007 р. – з 43,4% до 24,5%. Водночас зауважимо, що за місцевими бюджетами доцільно закріпити частину надходжень податку на прибуток лише тих суб'єктів, діяльність яких тісно пов'язана з територіальними спільнотами, а надходження розподілені відносно рівномірно. Крім приватних підприємств, до цього переліку можна віднести також організації та підприємства споживчої кооперації, кооперативи та громадські об'єднання, однак суми сплаченого ними податку є значно меншими⁴⁹. Натомість недоцільно передавати на локальний рівень надходження від податку на прибуток іноземних юридичних осіб і підприємств, створених за участю іноземних інвесторів. Ці доходи вкрай нерівномірно розмежовані як між регіонами⁵⁰, так і конкретними місцевими громадами. До того ж у сучасних умовах посилення глобалізації окремі органи місцевого самоврядування не спроможні впливати на діяльність цих суб'єктів, багато з яких з яких діють вже як «глобальні гравці»⁵¹.

Посиленню бюджетної самостійності місцевого самоврядування сприятиме запровадження податку на нерухомість з фізичних осіб, що передбачене «Прогнозом показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2008–2010 роки»⁵² і схвалене провідними вітчизняними вченими⁵³. З огляду на це необхідно закласти інституційні основи та сформувати необхідну законодавчу базу для справляння названого податку.

⁴⁸ Без надходжень, одержаних до бюджетів розвитку місцевих бюджетів із загального фонду цих бюджетів, і трансфертів, що передавалися між місцевими бюджетами.

⁴⁹ У 2007 р. ними сплачено податку на прибуток у 313 разів менше, ніж приватними підприємствами.

⁵⁰ У 2007 р. міжрегіональні відмінності в надходженнях податку на прибуток цих суб'єктів на одну особу населення становили відповідно 837 і 936 разів (без м. Києва – 94 і 106 разів).

⁵¹ Муниципальные и региональные процессы в условиях глобализации и европеизации / Нем.-рос. проект: [сборник]; Под ред. Г. В. Витткэмпера, Г. Я. Козлова, В. С. Авдонина. – М. : КДУ, 2006. – (Библиотека Центра европейской политики и права; вып. 3). – С. 246–247.

⁵² Прогноз показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2008–2010 роки: схвалений постановою Кабінету Міністрів України від 25.09.2006 № 1359 // Зібрання законодавства України. – 2008. – № 9. – 15 вересня.

⁵³ Висновки наукових експертів щодо проекту Податкового кодексу / <http://www.minfin.gov.ua/file/link/71351/file/visnovok.pdf>, <http://www.minfin.gov.ua/file/link/71352/file/visnovok1.pdf>.

Удосконалення структури дохідної бази місцевих бюджетів повинно передбачати збільшення частки доходів, що не враховуються в розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів. А відтак пропонуємо віднести до переліку цих доходів єдиний податок з суб'єктів малого підприємництва та фіксований податок на доходи фізичних осіб від заняття підприємницькою діяльністю. Доцільно передбачити зарахування названих податків до місцевих бюджетів у повному обсязі, виключивши з їх складу внески до державних цільових фондів, і водночас запровадити справляння суб'єктами спрощеної системи оподаткування єдиного соціального внеску як окремого платежу.

Зазначимо, що ні зміна статусу вищевказаних податків, ні запровадження передбачених проектом Податкового кодексу нових місцевих податків і зборів не здатні розширити власну податкову базу місцевого самоврядування достатньою мірою. Це обумовлено порівняно низьким фіскальним значенням цих платежів і винятково високою роллю податку з доходів фізичних осіб у формуванні податкових надходжень місцевих бюджетів України (у 2006 р. його частка становила 73,7%). Утім, досвід формування бюджетів місцевих органів влади у розвинених зарубіжних країнах показує, що саме цей податок (або місцева надбавка до нього) у поєднанні з податком на нерухомість найчастіше є основою власних податкових надходжень місцевого самоврядування. З огляду на це доцільно знизити ставку податку з доходів фізичних осіб з 15 до 13% та водночас надати органам місцевого самоврядування право запроваджувати і регулювати обсяг місцевої надбавки до цього податку із граничною ставкою 2%. Цей платіж не повинен враховуватися в розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів і повинен бути внесений до переліку місцевих податків.

Збільшенню надходжень бюджетів місцевого самоврядування сприятиме й виконання низки завдань, що не пов'язані із закріпленням за місцевими бюджетами додаткових податкових платежів. Зокрема, зростання поступлень податку з доходів фізичних осіб можна досягнути завдяки вжиттю заходів щодо легалізації виплат заробітної плати в недержавному секторі економіки. Визріла також необхідність підвищення плати за торгові патенти, ставок єдиного податку для суб'єктів підприємництва, особливо на високорентабельні види діяльності, та місцевих податків і зборів.

Пріоритетним завданням, вирішення якого дасть змогу водночас збільшити обсяг доходів місцевого самоврядування та вдосконалити їхню структуру, є розвиток місцевого оподаткування. Посилити фіскальне значення місцевих податків і зборів можна шляхом оптимізації їх кількісного та якісного складу. Перелік цих платежів доцільно доповнити тими загальнодержавними податками, що, завдяки відповідності критеріям місцевого оподаткування, придатні для зарахування на локальному рівні. А відтак, крім запровадження

податку на нерухомість і місцевої надбавки до податку з доходів фізичних осіб, статус місцевих після розмежування земель державної та комунальної власності пропонуємо надати також земельним податкам. Однак уже зараз необхідно обмежити повноваження державної влади щодо надання платникам пільг зі сплати плати за землю, що спричиняють значні втрати доходів органами місцевого самоврядування.

Посиленню фіскальної ролі власних доходів місцевого самоврядування сприятиме запровадження передбачених у проекті Податкового кодексу України нових місцевих зборів – будівельного, туристичного та за розміщення об'єктів грального бізнесу⁵⁴. Зауважимо однак, що об'єктом оподаткування останнім доцільніше визнати не приміщення для грального бізнесу, а кожен гральний автомат. Крім цього, можна встановити збори на охорону довкілля та прибирання громадських територій, впорядкування парків і кладовищ.

Часто реформування системи місцевого оподаткування в Україні пов'язують зі скасуванням місцевих податків і зборів, які дають незначні надходження⁵⁵. Однак чимало з них (збори за участь і на виграш у бігах на іподромі, за проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу та лотерей тощо), хоч і не мають вагомого фіскального значення, однак, в основному, відповідають головним критеріям місцевих податкових платежів. Тому, на нашу думку, в умовах демократичного врядування громади повинні самостійно вирішувати, чи доцільно їх запроваджувати на відповідній території.

Обсяги неподаткових надходжень місцевих бюджетів доцільно збільшити завдяки розширенню спектра платних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування населенню на ринкових засадах, особливо тих, що пов'язані із виконанням власних повноважень місцевих рад. Для поповнення місцевих бюджетів додатковими доходами від оренди землі та майна комунальної власності необхідно здійснити інвентаризацію та розглянути можливість перегляду умов договорів оренди. Необхідно також підвищити ефективність використання комунального майна та запобігти його масовому відчуженню. З метою підвищення ефективності функціонування комунальних підприємств та зростання їхньої ролі в наповненні місцевих бюджетів доцільно прискорити розвиток нових форм господарювання у комунальному секторі економіки.

⁵⁴ Проект Податкового кодексу України. Розділ I. Загальні положення / <http://www.sta.gov.ua/documents/dod/ydod100.doc>

⁵⁵ Бюджетна децентралізація в Україні в контексті реформи місцевого самоврядування. – К. : Міжнародний центр перспективних досліджень, 2006. – С. 18; Виговський В. Місцеві податки та збори: якими їм бути? // Урядовий кур'єр. – 2007. – № 153. – 22 серпня. – С. 17.

Мар'ян Тріпак

кандидат економічних наук

2.2. Формування дохідної частини місцевих бюджетів України

Після здобуття незалежності перед Україною постали завдання становлення такої бюджетної системи, яка відповідає ринковим умовам, нормам та ідеалам правового суспільства. Такі прагнення зумовлені, з одного боку, необхідністю формування в Україні реального місцевого самоврядування як необхідної умови розвитку демократичного суспільства, з іншого – потребою ефективного функціонування системи державних і місцевих фінансів.

Як показує практика, сьогодні значна кількість проблем, які виникли у попередні роки щодо функціонування місцевих бюджетів лише частково вирішені. Найбільш суттєвим кроком у цьому напрямку стало прийняття Бюджетного кодексу України. Однак і досі не забезпечена реальність фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, далеке від оптимальності розмежування дохідних джерел та видаткових повноважень, організація міжбюджетних відносин загалом. Очевидні приклади цього – мізерна частка власних доходів місцевих бюджетів, недостатній стимулюючий вплив системи міжбюджетних трансфертів і закріплених доходів на фіскальні зусилля органів місцевого самоврядування та ін.

За таких умов необхідно побудувати нову модель формування доходів місцевих бюджетів, яка забезпечувала би оптимальний фіскальний та стимулюючий ефект і відповідала політико-владним реаліям сьогодення, потребам збалансування інтересів центру та регіонів, усувала диспропорції бюджетної забезпеченості окремих територій, знижувала напругу міжрегіональних фіскальних відносин та підтримувала ефективність бюджетної системи. Саме тому питання вдосконалення формування доходів місцевих бюджетів як складової фіскальної політики держави загалом – одне із пріоритетів фінансово-економічних та адміністративних трансформацій в Україні.

Отже, доходи бюджету, форми мобілізації грошових коштів до бюджету залежать від системи та методів господарювання, а також вирішуваних суспільством економічних завдань.

Зарубіжна практика свідчить, що кожна країна має власну модель фіскальної політики, але саме відносини між центральними та місцевими органами влади в процесі формування відповідних бюджетів безпосередньо віддзеркалюють, наскільки правовою є країна та основні процеси формування її фінансової бази.

Правовою основою формування дохідної частини місцевих бюджетів України вважається:

- нормативно-законодавче регулювання формування фінансових потоків бюджетів локального рівня;
- повноваження органів влади управління у сфері формування відповідних бюджетів;
- основні підходи до фіскального регулювання місцевих бюджетів на стадіях:
 - планування їх «кошиків» доходів;
 - процесу розгляду, затвердження та виконання бюджетів.

Для здійснення фіскального регулювання дохідної частини місцевих бюджетів необхідне його відповідне нормативно-правове забезпечення, яке представлено, насамперед, Конституцією України, численними законами, а також підзаконними нормативно-правовими актами. Закони приймаються Верховною Радою України, обов'язкові до виконання і мають вищу юридичну силу стосовно інших нормативних актів. Велике значення в регламентації бюджетних відносин мають закони «Про систему оподаткування», «Про місцеве самоврядування в Україні», Бюджетний кодекс України тощо. Підзаконні нормативно-правові акти приймаються компетентними державними органами на підставі чинних законів. До таких документів належать: Укази Президента України, Декрети, Постанови Кабінету Міністрів, інструкції, накази міністерств, міжнародні договори, укладені й ратифіковані Верховною Радою України тощо.

Дотримання нормативно-правових положень і фінансової дисципліни у цій галузі означає своєчасне та повне виконання всіма суб'єктами бюджетних правовідносин майнових, насамперед, грошових зобов'язань, невиконання яких наносить матеріальну шкоду. Необхідність зміцнення дохідної частини бюджетів місцевого самоврядування зумовлене не лише постійно зростаючими потребами окремих територій у грошових ресурсах для фінансування за рахунок коштів місцевих бюджетів численних установ та організацій, а й труднощами, які пов'язані з формуванням місцевих бюджетів, порушенням термінів бюджетного процесу, змінами у фінансово-бюджетному та податковому законодавстві країни тощо¹.

Україна як суверенна, незалежна держава і суб'єкт міжнародного права вибрала курс на інтеграцію в Європейське співтовариство, поступові кроки до європейських інституцій та повноправне членство в Європейському Союзі. Процес економічної інтеграції вимагає, насамперед, розробки, прийняття та адаптації вітчизняного законодавства, яке б відповідало єдиним стандартам та нормам Європейського Союзу. У зв'язку з цим в Україні важливе місце відводиться вдосконаленню бюджетного законодавства, визначенню принципів і структури бюджетної системи, підходів до формування правових засад організації міжбюджетних відносин та формування місцевих бюджетів.

¹ Музика О. А. Доходи місцевих бюджетів за Українським законодавством: Монографія. – К.: Атіка, 2004. – С.

В Україні певний час бюджетні відносини регламентувалися Законом України «Про бюджетну систему України», який потребував удосконалення, відповідно до вимог часу та потреб країни в умовах реформування суспільно-економічних відносин. Ефективні зрушення у фіскально-бюджетній політиці країни стали можливими завдяки прийняттю Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», який вимагав перегляду принципів побудови бюджетної системи та організацію бюджетного процесу з метою забезпечення прозорого формування та фіскального регулювання місцевих бюджетів.

Невідповідність та недосконалість законодавства щорічно вимагали внесення змін і запровадження нових правил організації бюджетного процесу, регулювання потоків фінансових ресурсів та розвитку міжбюджетних відносин. Законом про Державний бюджет України щорічно змінювалися засади та умови формування бюджетів усіх рівнів, їх взаємодія, розподіл повноважень і закріплення джерел доходів. За відсутності стабільної законодавчої бази та чітких, однозначних засад розвитку бюджетного процесу в Україні бюджетні рішення ухвалювалися шляхом здійснення переговорного процесу між суб'єктами відповідних відносин, а бюджети переважно були результатом досягнення компромісних рішень. Усе це загалом створювало певну нестабільність бюджетного процесу.

Із прийняттям Бюджетного кодексу започатковуються кардинальні зміни в бюджетному процесі, проведення у бюджетній сфері реформ, спрямованих на формування нових прогресивних відносин в управлінні бюджетними ресурсами та реалізацію бюджетної політики в напрямках зміцнення фінансової бази адміністративно-територіальних формувань в Україні.

Отже, правове регулювання процесів формування місцевих бюджетів – одна з форм управління з боку держави економічним і соціальним розвитком. Усі дії держави в особі органів місцевого самоврядування у сфері фіскального регулювання бюджетів локального рівня повинні ґрунтуватись на правових актах. Ці акти повинні виконувати такі основні функції:

- визначати коло юридичних і фізичних осіб, на яких у конкретній період поширюються дії правової норми;
- забезпечувати права й обов'язки юридичних і фізичних осіб щодо мобілізації та використання фондів бюджетних ресурсів;
- бути підґрунтям для відповідних заходів щодо виконання правових норм тощо.

Суб'єкти бюджетних правовідносин формування місцевих бюджетів – органи оперативного управління, які представляють інтереси держави, та фізичні і юридичні особи – платники податкових і неподаткових надходжень.

Органи оперативного управління у сфері формування бюджетів локального рівня можна поділити на три групи:

- органи законодавчої та виконавчої влади на місцях;
- фіскальні органи оперативного управління формуванням місцевих бюджетів;
- установи та організації не фінансового профілю.

Оскільки місцевий бюджет – це план формування бюджетних ресурсів визначеної території, що затверджується у вигляді відповідного нормативно-правового рішення, то законодавчі органи на місцях – це обласні, районні, міські, сільські та селищні ради. До органів виконавчої влади місцевого рівня відносяться обласні та районні держадміністрації; міські виконавчі комітети, які забезпечують підготовку проекту фіскального регулювання процесів формування бюджетів локального рівня.

До другої групи органів управління у сфері формування бюджетів локального рівня відносимо фіскальні органи управління, які безпосередньо займаються реалізацією податково-бюджетної політики адміністративно-територіальної одиниці (структурні місцеві підрозділи Міністерства фінансів України, Державного казначейства і Державної податкової адміністрації).

Третю групу органів формування доходів місцевих бюджетів становлять органи не фінансового профілю. Виконання їхніх функцій також пов'язане з фіскальною політикою держави і адміністративно-територіальних формувань зокрема. До першої підгрупи ми віднесемо органи управління, що стосуються бюджету у сфері мобілізації доходів бюджетів, оскільки їм надано право нараховувати і стягувати певні платежі і штрафні санкції (штрафи за порушення екологічного законодавства, правил полювання та риболовства, користування водними, лісовими та іншими природними ресурсами, законодавства у сфері ціноутворення). До другої підгрупи відносимо різні управлінські структури, які виконують функції розпорядників бюджетних коштів, тобто отримують і координують фінансові кошти з місцевих бюджетів (структурні місцеві підрозділи міністерств освіти, культури, охорони здоров'я тощо).

Отже, ефективна діяльність органів оперативного управління у сфері фіскального регулювання фінансових потоків місцевих бюджетів повинна бути організована для досягнення єдиної мети – забезпечення фінансування соціально-культурних заходів, необхідних всім верствам населення адміністративно-територіальних одиниць нашої країни.

Для формування дохідної частини місцевих бюджетів України представляємо загальні методологічні підходи на стадіях планування, розгляду, затвердження та виконання відповідних бюджетів (рис.1.).

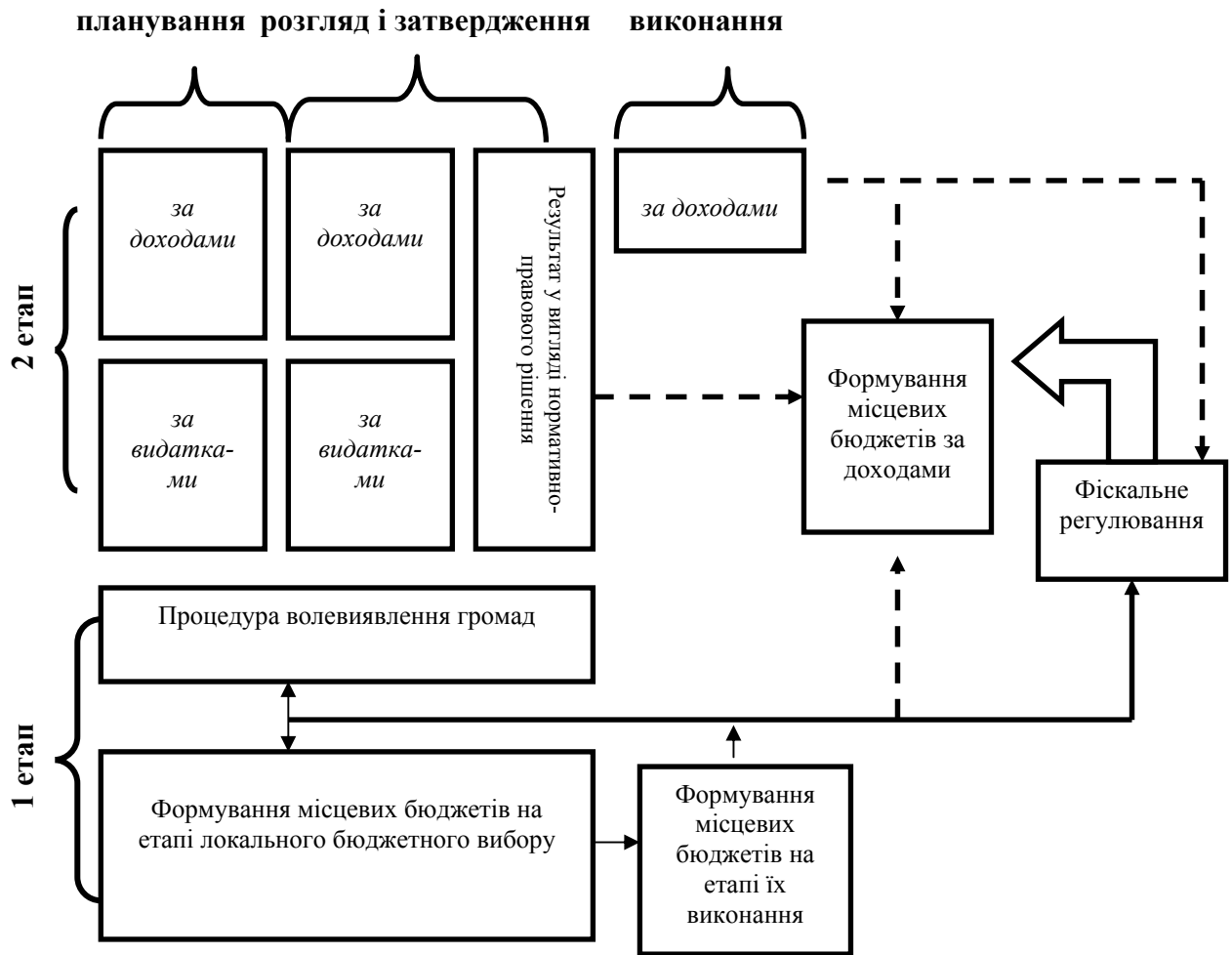


Рис. 1. Механізм формування доходів місцевих бюджетів

Як видно з рис. 1, процес формування доходів місцевих бюджетів відбувається в два етапи:

- етап локального бюджетного вибору;
- етап практичної його реалізації.

В результаті вивчення ключових підходів розгляду механізму «локального бюджетного вибору» можна виділити такі його найважливіші складові, що суттєво впливають на формування доходної бази бюджетів локального рівня: діяльність суб'єктів учасників суспільного вибору (індивіди, партії); правила і процедури, за якими відбувається прийняття фіскальних рішень; альтернативи-об'єкти, з яких робиться вибір (для здійснення раціонального фіскального вибору потрібна наявність достатньої кількості альтернатив, можливість їх порівнювати).

Аналізуючи діяльність суб'єктів-учасників суспільного вибору зауважимо, що вони виступають перед виборцями з передвиборчою програмою, яка містить певну кількість проектів. При складанні передвиборчої програми політики орієнтовані на досягнення власних корисливих цілей. Проте в цьому випадку вони не мають повної свободи дій, оскільки постійно конкурують за

отримання прихильності виборців. Водночас виборці своїми голосами підтримують ту передвиборчу програму, яка буде обіцяти їм найбільшу користь.

Правила і процедури, за якими повинно відбуватися прийняття фіскальних рішень стосовно дохідної частини місцевих бюджетів, де органам місцевого самоврядування передаються певні права на оподаткування і, якщо це необхідно, загальнодержавні доходи, які акумулюються на місцевому рівні, а також доповнюються бюджетними трансфертами центрального уряду для фінансування бюджетних призначень адміністративно-територіальної одиниці регіону. Одна із причин надання органам місцевого самоврядування певної фіскальної самостійності – прагнення сприяти підвищенню їхньої відповідальності за наслідки своїх рішень. Фіскальна відповідальність органів місцевого самоврядування вважається особливо ефективним засобом настільки, наскільки видатки органів місцевого самоврядування фінансуються з власних джерел доходів. У цьому випадку фіскальна відповідальність означає, що наслідки збільшення видатків на місцевому рівні відчуватимуться місцевим електоратом як через оподаткування, так і через запровадження оплати за користування суспільними послугами. Ситуацію можна полегшити, якщо органи місцевого самоврядування матимуть власні податкові ресурси і регулюватимуть ставки податків відповідно до рівня суспільних послуг, якого вимагають виборці.

Для реалізації раціонального бюджетного вибору необхідна достатня кількість альтернатив у сфері фіскального регулювання доходів бюджетів локального рівня. Одна з них полягає у передачі органам місцевого самоврядування баз оподаткування і права самостійно вирішувати, яким чином їх використовувати. Ця альтернатива передбачає не лише ухвалення рішень на місцевому рівні, але й передачу органам місцевого самоврядування функцій стягнення і управління податками. Інша схема передбачає застосування менш радикальної форми, коли бази оподаткування і право встановлення ставок податку передаються органам місцевого самоврядування, а збирання і управління податковими надходженнями здійснюється централізовано².

Отже, джерелом загальнодержавних податків і зборів, які акумулюються до місцевих бюджетів, повинні бути податки, над якими органи місцевого самоврядування здійснюють повний контроль, і доходами від яких розпоряджатимуться на власний розсуд. За такими критеріями органи місцевого самоврядування матимуть свободу вибору щодо обсягів місцевих бюджетів і нестимуть відповідальність перед місцевими платниками податків за свій вибір і спосіб використання їхніх грошей. До таких податків можемо

² Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі. За редакцією Юрая Немеца, університет ім.Матея Бела, Словаччина, та Глена Райта, Інститут державного управління, Угорщина. – КИЇВ: 1998. – С.502.

віднести податки на власність (тобто податки на домашнє і підприємницьке майно). Податки на нерухомість (майно) повинні відігравати важливу фіскальну роль у формуванні дохідної бази бюджетів локального рівня. Доцільність їх запровадження залежить від таких умов:

- базою оподаткування служить нерухоме майно, яке не може виходити за межі юрисдикції органів місцевого самоврядування;

- податкові ставки можна встановлювати в різних регіонах на різному рівні без серйозного ризику міграції капіталу і місцевих жителів до інших адміністративно-територіальних одиниць з нижчим рівнем фіскального стягнення таких податків;

- зв'язок між місцевим рівнем видатків на надання суспільних послуг і вартістю майна чітко простежується і тоді легко порівняти за розподілом податкового навантаження між власниками майна;

- обсяг податкових надходжень стабільний і передбачуваний, оскільки реєстр нерухомого майна змінюється поволі з року в рік, забезпечуючи надійним інструментом фіскальну політику регіону. Податки очевидні і незмінні, їх важко уникати³.

Теорія оподаткування завжди намагалася вирішити «вічне» питання: що доцільніше – забезпечити формування бюджету винятково фіскальними методами чи зниженням податків домагатися стимулювання підприємницької діяльності і розширення податкової бази? Професор і державний діяч післявоєнної Німеччини Л. Ерхард писав: «Треба визнати дуже справедливими побажання як всіх громадян, так і господарюючих кіл, що спрямовані на зниження податкового тягаря»⁴. І далі зазначає, що якщо вдасться домогтися необхідної «стабілізації витрат і розвиток продуктивності буде відбуватися тими ж темпами, легко собі уявити і обчислити, яке зниження податків виявиться можливим. Тільки таким шляхом можна досягти справжнього і реалістичного вирішення пригноблюючої всіх нас податкової проблеми».

Реформування місцевого оподаткування, зокрема місцевих податків та зборів у напрямку посилення їхнього фіскального значення повинна передбачати не лише віднесення до їх складу деяких загальнодержавних податків та зборів, а й введення податку на майно з фізичних та юридичних осіб. Запровадження нових місцевих податків і зборів повинно мати цільовий характер за призначенням відповідної місцевої ради, що приведе до поповнення відповідних фондів органів місцевого самоврядування.

³ Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі За ред. Юрая Нецеца; університет ім. Матея Бела, Словаччина, та Глена Райта, Інститут державного управління, Угорщина. – К.: 1998.– С. 503.

⁴ Егорова Е. И., Петров Ю. А. Оценка полной ставки налогообложения добавленной стоимости в России и зарубежных странах // Экономика и математические методы, 2000. – С. 47–52.

Водночас, важливу роль у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів відіграє вдосконалення регулюючих доходів. Механізм бюджетного регулювання передбачає зарахування до дохідної частини місцевих бюджетів частини надходжень загальнодержавних податків і зборів та обов'язкових платежів, що справляються на території місцевого самоврядування.

Волевиявлення громад у сфері податкової політики регіону повинно сприяти розвитку мотивів суб'єктів економіки, збільшувати прибутки, але так, щоб це не тільки розвивало належні їм активи, а й забезпечувало рівноважну фіскальну політику адміністративно-територіальної одиниці. Таким чином, головна проблема фіскальної політики – це оцінка економічної ефективності податку, що стягується з учасника ринкового господарства щодо стягнень, що залежать від сукупності ресурсів для його сплати. Аналізуючи податкову систему, необхідно враховувати, наскільки вона відповідає поставленим завданням і вивчити можливість її реформування. Хоч основне завдання системи оподаткування – це отримання доходів бюджетів, вона нерідко використовується і в інших цілях, наприклад, для виправлення недоліків ринкового господарства і допомоги в перерозподілі доходів.

Отож, головна мета для реалізації ключових підходів та фінансових інструментів локального фіскального вибору – раціональність і оптимальне представлення волевиявлення громад.

У результаті вивчення ключових підходів розгляду механізму другого етапу процесу формування на основі його «практичної реалізації» виділено такі складові:

- формування доходів та визначення видатків (планування, розгляд і затвердження доходів і видатків місцевих бюджетів);
- формування доходів місцевих бюджетів на етапі їх виконання.

Для другого етапу формування доходів місцевих бюджетів головною метою є законність, дотримання термінів, прозорість та контрольованість.

Основні методологічні підходи до фіскального регулювання місцевих бюджетів на стадії бюджетного планування функціонують через особливий аспект фінансової діяльності органів місцевого самоврядування, який пов'язаний з обґрунтуванням певних управлінських рішень у сфері фіскального механізму в економіці регіону стосовно фінансового забезпечення адміністративно-територіальних формувань, тобто – специфічна сфера управління фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

Доходи органів місцевого самоврядування значною мірою залежать від практики планування та їх формування в процесі мобілізації податків, зборів і обов'язкових платежів.

Планування доходів місцевих бюджетів здійснюється відповідно до засад і положень законодавства, стосовно прогнозу макропоказників державної

програми економічного і соціального розвитку України на наступний рік, практики виконання бюджетних показників у попередній і у поточному роках⁵.

Отже, сьогодні функціонування місцевих бюджетів передбачає доходи місцевих бюджетів, які враховуються чи не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Перелік доходів, обсяги яких не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів та закріплюються за бюджетом Автономної Республіки Крим, обласними та районними бюджетами, визначений у статті 69 Бюджетного кодексу (рис. 2.).

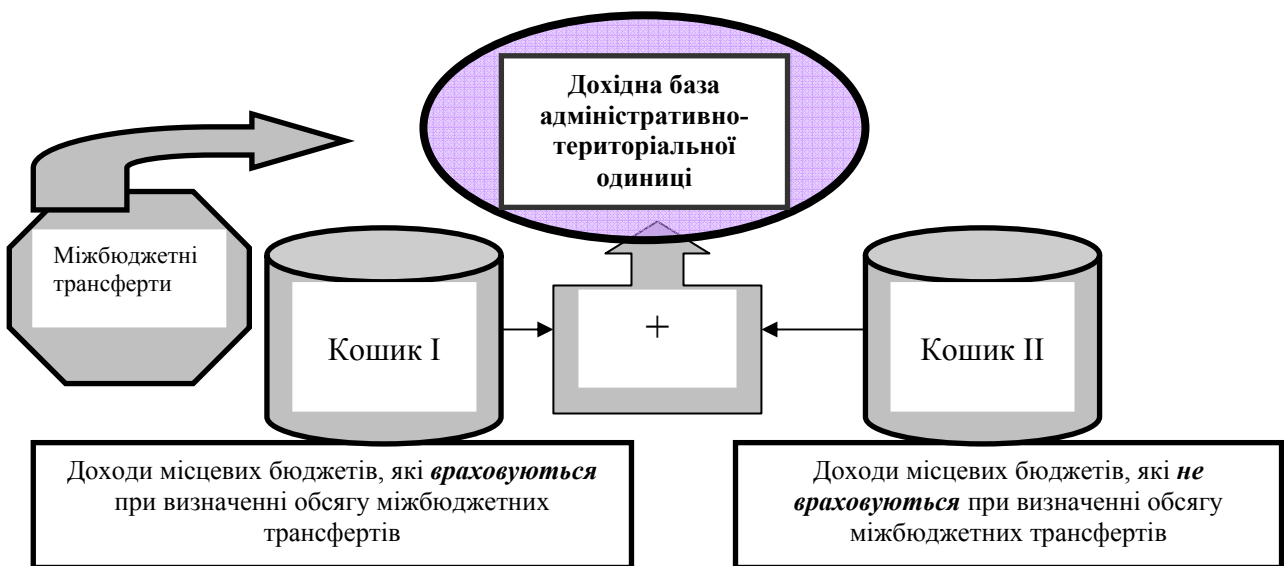


Рис. 2. Склад дохідної частини місцевих бюджетів України.

Стосовно доходів бюджетів місцевого самоврядування, що беруться до розрахунку при визначенні обсягу трансфертів, то до цього кошика зараховуються надходження від податку на доходи з фізичних осіб, державного мита за судові процеси, плати за ліцензії та сертифікати, які надають органи місцевого самоврядування, плати за торгові патенти та надходження від сплати адміністративних штрафів, за винятком штрафів, сплачуваних ДАІ, а також надходження від штрафів та санкцій за порушення податкового законодавства і штрафів, сплачуваних місцевим бюджетам.

У першому кошику головну роль відіграє податок на доходи з фізичних осіб, який на тривалий термін стає основним наповнювачем місцевих бюджетів, що цілком відповідає найкращим зразкам досвіду європейських держав, наприклад, скандинавських країн, де цей податок вважається основою наповнення місцевих бюджетів.

Плату за землю як загальнодержавний платіж при плануванні фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування можна віднести до податку, який

⁵ Огонь Ц. Г. Доходи бюджету України: теорія та практика: Монографія. – К.: Київ.нац.торг.-екон.ун-т, 2003. – С. 315.

враховується та не враховується при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Доцільно уточнити, що йдеться про 75% надходжень з цього джерела для бюджетів міст обласного значення і 60% – для бюджетів міст районного значення. Що ж стосується обласних та районних бюджетів, то властива їм відповідно 25- і 15-відсоткова частка доходів з цього джерела все-таки враховується при визначенні обсягу належних їм трансфертів, оскільки органи влади цього рівня фактично не мають власних повноважень і майна, а здійснюють ті, що делеговані їм або державою, або за спільним дорученням територіальних громад. Крім того, плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, які видає Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні та районні державні адміністрації, входить до складу доходів відповідних бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. До доходів районних бюджетів додатково входять: плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності районними державними адміністраціями; надходження адміністративних штрафів, які накладають районні державні адміністрації або утворені ними в установленому порядку адміністративні комісії. Водночас зважаючи на те, що більшість соціально-культурної інфраструктури міст районного значення утримується на рівні району, чинне законодавство встановлює певну частку кошика доходів, яка передаватиметься до районного бюджету.

Доходи бюджетів Автономної Республіки Крим, обласного та районного бюджетів формуються також за рахунок 25% податку на доходи з фізичних осіб, що справляється на території Автономної Республіки Крим чи відповідної області та 50% податку на доходи з фізичних осіб, що справляється на території району. До доходів бюджетів міст республіканського (в Автономній Республіці Крим) та обласного значення зараховується 75% від загального обсягу податку на доходи з фізичних осіб (прибутковий податок з громадян), що справляється на території цих міст. Надходження бюджету Автономної Республіки Крим і бюджетів міст Києва і Севастополя формуються в порядку, встановленому Бюджетним кодексом, із урахуванням Законів України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим», «Про столицю України – місто-герой Київ» і закону, що визначає особливий статус міста Севастополя. До доходів бюджетів міст Києва і Севастополя зараховується 100% загального обсягу податку на доходи з фізичних осіб, що стягують на території цих міст.

Вивчаючи вплив змін у сфері формування доходів місцевих бюджетів у зв'язку з введенням нових законодавчих актів (Бюджетного кодексу тощо) зауважимо, що податок на прибуток підприємств комунальної власності та плата за землю включені до доходів бюджетів місцевого самоврядування, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Другий кошик – витрачається на виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування. Він матеріалізує вимогу представників органів місцевого самоврядування. Якщо територіальна громада та обрана нею влада активно збирає ті самі місцеві податки і збори, то місцева влада за фіскальну

політику не повинна бути покарана зменшенням або трансферту, або відрахування від загальнодержавних податків. У період до 2001 р. місцеві податки і збори зараховувалися до доходів місцевих бюджетів та прямо впливали на визначення обсягу трансфертів з державного бюджету місцевим. З прийняттям Бюджетного кодексу місцеві податки і збори виведені за межі розрахунку обсягу трансфертів. Таким чином, органи місцевого самоврядування отримали відповідні стимули для нарощування цих надходжень до відповідних бюджетів.

До неподаткових надходжень місцевих бюджетів належать надходження коштів від приватизації державного майна, адміністративні штрафи і фінансові санкції, відсотки банків за користування тимчасово вільними бюджетними коштами тощо.

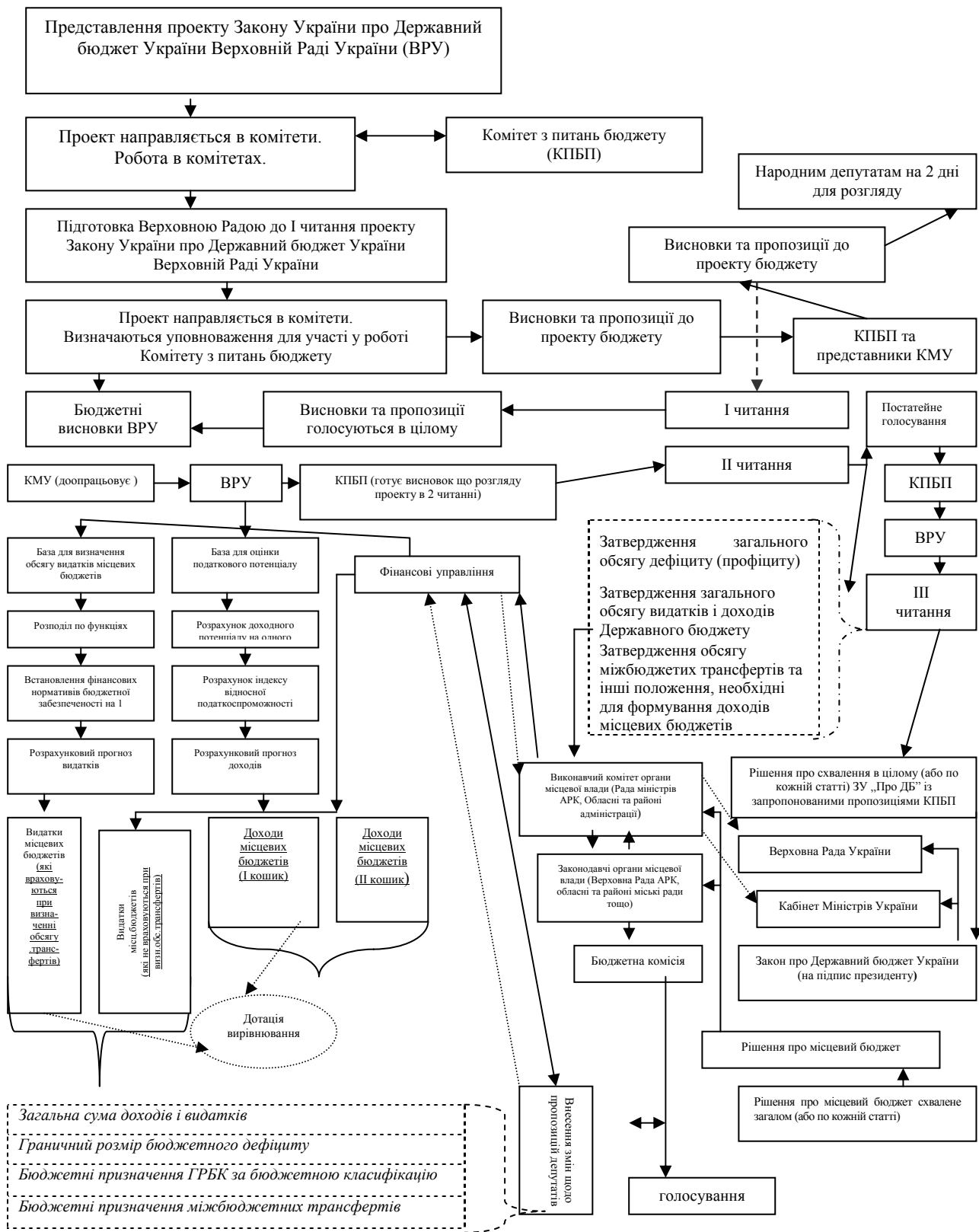
На нашу думку, при формуванні місцевих бюджетів розмежування доходів на ті, які враховуються та які не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, повинно сприяти їх зростанню. Тобто запропонована Бюджетним кодексом система заохочує органи місцевого самоврядування до нарощування надходжень, що сприятиме збільшенню обсягу видатків на надання послуг, за які вони відповідають. Зокрема, органи влади зацікавлені у створенні сприятливих умов для розвитку малого та середнього бізнесу, що розвивається на відповідній території територіальних громад. Саме він – важливе джерело приросту й збільшення місцевих та інших податків і зборів, які надходять до місцевого бюджету.

Для реалізації фіскальних аспектів нормативно-правового регулювання місцевих бюджетів щодо формування відповідного рішення про бюджет адміністративно-територіальної одиниці доцільно охарактеризувати одну зі складових цього етапу: розгляд та затвердження доходів і видатків місцевих бюджетів (рис. 3).

Аналізуючи рис. 3 видно, що формування місцевих бюджетів залежить від таких фіскальних чинників :

- вплив адміністративної взаємодії між органами законодавчої і виконавчої влади (від центрального до локального рівня);
- обсягу міжбюджетних трансфертів;
- інші положення, які затверджені в другому читанні Проекту закону про Державний бюджет України.

Отже, вплив адміністративної взаємодії між органами законодавчої і виконавчої влади в процесі розробки відповідних бюджетних рішень та виконання визначених завдань повинні відображати фіскальний інтерес добробуту населення адміністративно-територіальної одиниці.



Умовні скорочення: Верховна Рада України – ВРУ, Комітет з питань бюджету – КПБП, Кабінет Міністрів України – КМУ, Головні розпорядники бюджетних коштів – ГРБК.

Рис. 3. Механізм формування відповідного рішення про місцевий бюджет

Взаємодія і співробітництво між законодавчою і виконавчою гілками влади – це запорука діловитості і партнерства у сфері вирішення бюджетних питань різних рівнів влади. Міжурядові фінансові відносини виникають у процесі спільної діяльності різних рівнів влади з виконання покладених на них Конституцією та законами функцій.

У нашій країні існує гостра проблема при організації взаємовідносин органів місцевого самоврядування – районних та обласних рад, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, і місцевих державних адміністрацій, які є органами державного управління. Фактично, органи місцевого самоврядування на регіональному рівні керовані владними утвореннями, оскільки позбавлені права утворювати власні виконавчі органи та вимушені всі свої виконавчі повноваження передавати місцевим державним адміністраціям. Перелік власних і делегованих повноважень місцевих органів виконавчої та законодавчої влад доволі широкі і, в основному, визначені законодавчими актами. Тому на сьогодні основна проблема полягає у створенні умов та формуванні ефективних механізмів їх реалізації.

Інший чинник, який впливає на обсяг бюджетних ресурсів адміністративно-територіальних утворень, пов'язаний безпосередньо з обсягом міжбюджетних трансфертів та інших положень, що затверджені в другому читанні Проекту закону про Державний бюджет України на відповідний бюджетний період, і передані бюджетам локального рівня.

Отже, формування доходів, що базуються на трансфертах з інших бюджетів – це система міжбюджетних відносин із наданням мінімальної фінансової самостійності тим рівням державної влади, які є одержувачами коштів. Трансферти – це важливий елемент системи бюджетного вирівнювання, вони використовуються після розподілу доходів бюджетів між рівнями бюджетної системи, однак самостійність місцевих органів влади при їх використанні залежить від того, чи є такі перерахування цільовими, або ними можна розпоряджатися на власний розсуд⁶.

Для формування місцевих бюджетів України в процесі їх виконання представляємо загальні підходи у сфері внесення змін до Закону про Державний бюджет та відповідних нормативно-правових рішень до бюджетів адміністративно-територіальних формувань в Україні. Ця складова даного етапу включає виконання місцевих бюджетів винятково за доходами.

Необхідність внесення змін до рішення місцевої ради про бюджет може бути пов'язана як зі зміною умов та показників міжбюджетних відносин, затверджених законом про Державний бюджет України та рішенням ради

⁶ Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України / Ред. кол: М. Я. Азаров та ін. – К.: НДФІ, 2004. – С. 83.

вищого рівня про бюджет, так і з чинниками, що виникають у процесі виконання відповідного місцевого бюджету. А саме:

- за поданням офіційного висновку місцевого фінансового органу про перевиконання (за підсумками трьох кварталів – більше, ніж на 15%) чи недовиконання (за підсумками трьох кварталів – більше, ніж на 15%) дохідної частини загального фонду місцевих бюджетів;

- у визначені фіскального зацікавлення фінансових органів на місцях у перевиконанні надходжень доходів загального фонду державного бюджету понад річні прогностичні бюджетні розрахунки;

- у разі виникнення інших випадків, передбачених чинним бюджетним законодавством.

Внесення змін до бюджетів локального рівня доцільно проводити такими шляхами:

- податковим регулюванням;

- постатейним контролем.

Податкове регулювання. Такий підхід був реалізований у США при здійсненні податкової реформи в період дії адміністрації президента Р. Рейгана. Теоретичну основу реформи визначило припущення про те, що ослаблення податкового регулювання буде сприяти розкріпаченню ринкових сил і економічному зростанню. Вищеназвана реформа передбачала щорічне зменшення ставок на прибутки корпорацій і введення різноманітних податкових пільг для підприємців. Вважалося, що таке зниження податкових ставок значно збільшить доходи бюджету за рахунок зростання бази оподаткування. Але подібна політика значною мірою була орієнтована на прискорену модернізацію і структурну перебудову економіки, тобто досягнення довготермінових цілей, навіть у збиток поточним фінансовим потребам. Темпи зниження податкових ставок (на 10% щорічно) не компенсувалися достатньою мірою, одночасним зростанням бази оподаткування, оскільки система податків будь-якої країни повинна сприяти підвищенню мотивів учасників сектору економіки, збільшувати доходи, але так, щоб це не тільки розвивало належні їм активи, а й забезпечувало однаковою участю всіх у правилах «економічної гри»⁷.

Для ефективного формування місцевих бюджетів за доходами важливий принцип гармонізації економічних інтересів держави та суб'єктів господарювання. Складовою цього процесу в умовах, коли чинна податкова система не відповідає умовам перехідної економіки і неспроможна забезпечити вирішення головних завдань розвитку соціальних та економічних реформ, стає пошук більш дієвих шляхів вирішення наявних проблем суспільства.

⁷ Хиви Джери Финансы местных органов власти в США // Финансы. – 1995. – № 10.

Постатейний контроль. Органи місцевого самоврядування застосовують цей контроль на етапі виконання бюджету. Органи влади мають тенденцію до збільшення засобів такого контролю і застосування їх аж до рівня підрозділу або функції. Це зменшує управлінську гнучкість і перетворює весь бюджет на систему категорій, які важко змінювати. Незважаючи на це, використання програм, підпрограм і видів діяльності як одиниць контролю може послабити загальний контроль, оскільки видатки виявляються прихованими за великими категоріями.

Отже, процес формування місцевих бюджетів за доходами – це сукупність конкретних фінансових форм, бюджетних методів, інструментів та важелів, за допомогою яких забезпечується процес локального бюджетного вибору, де головна мета – раціональність і оптимальне представлення волевиявлення громад, практична його реалізація, що відображає законність, дотримання термінів, прозорість і контрольованість дохідної бази бюджетів адміністративно-територіальних формувань.

Практика ринкових країн свідчить, що міцне місцеве самоврядування неможливе без відповідного матеріального та фінансового підґрунтя. У багатьох країнах при формуванні дохідної частини органам місцевої влади надходять місцеві податки та збори, доволі значного обсягу. До складу місцевих належать такі податки, які в нашій країні законодавчо визнаються загальнодержавними (податок на прибуток підприємств, податок на доходи громадян, майнові податки та місцеві акцизи). Податок на майно як з фізичних, так і з юридичних осіб доцільно віднести до кошика доходів, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Тим самим буде посилено зацікавленість місцевих органів влади у додатковому отриманні доходів. З огляду на це, вітчизняна система місцевого оподаткування потребує докорінного реформування.

Місцеві органи влади в умовах нормативного розподілу ресурсів мають можливість формувати власну бюджетну політику, хоча при цьому обмежується їх автономність і вони працюють у рамках, визначених загальнодержавними нормативними актами. Запорукою успіху місцевої бюджетної політики може бути лише прозоре та відкрите формування проектів бюджетів та отримання підтримки й схвалення місцевим населенням. Залучення громадян – найважливіша проблема під час розробки та затвердження місцевих бюджетів. Базовим принципом демократичних держав є те, що рішення, спрямовані на вирішення проблем громадян, мають ухвалюватись і реалізовуватись з їх активною участю⁸.

⁸ Чечетов М. В., Чечетова Н. Ф., Бережна А. Ю. Бюджетний менеджмент: навч. посібник: в 2-х ч. Ч. 1. – Х.: ВД «ІНЖЕК», 2004. – С. 461

До недоліків чинної в Україні системи формування місцевих бюджетів можна віднести високий рівень концентрації фінансових ресурсів у Державному бюджеті, що знижує значення місцевих бюджетів у вирішенні життєво важливих для населення завдань.

Чинний розподіл між наповненням кошиків доходів не стимулює місцеві органи влади впливати на формування підприємницького клімату в межах своєї юрисдикції. Якщо підприємства почнуть функціонувати краще і відповідно, зросте їх прибуток і заробітна плата працівників, то в бюджеті зростуть доходи, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. І, як відомо з практики останніх років, більшість їх буде вилучена до Державного бюджету.

Така ситуація потребує перегляду порядку фінансового вирівнювання, і одним з основних принципів, який повинен би бути в ньому закладений, є стимулювання органів місцевого самоврядування здійснювати заходи, сприяли би поліпшенню роботи підприємств, що знаходяться на їх території, а також залученню в них інвестицій.

Перехід нашої країни до ринкової економіки ставить завдання знайти нові можливості поповнення фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування у формі широкомасштабних, або часткових податкових реформ, шляхом введення нових податків, зміни податкової бази, співвідношення різних видів податків, перерозподілу податкового тягаря та ін.

Задля того, аби місцеві органи влади мали незалежну фінансову базу, необхідно, насамперед, надати цим органам відповідні повноваження, збільшити коло прав у бюджетно-фінансовій сфері. Чільне місце серед бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування відводиться саме отриманню бюджетних доходів⁹. Ці повноваження слугують створенню фінансової самостійності та ефективної фіскальної бази органів місцевого самоврядування. Ступінь фінансової самостійності місцевих органів влади характеризує незалежність держави загалом, потенційні можливості її економічного розвитку, рівень демократичних прав і свобод громадян. Ефективність фінансової системи України буде досягнута лише у випадку забезпечення фінансової спроможності і самостійності окремої території. Фінансову незалежність місцевого самоврядування необхідно розглядати як межі можливостей економічної діяльності на основі економічної ефективної раціональності, здатність місцевих органів влади до самостійного вирішення питань, що входять до їх компетенції, для забезпечення соціально-економічного розвитку території.

⁹ Музика О. А. Доходи місцевих бюджетів за Українським законодавством: монографія. – К.: Атіка, 2004. – С. 8.

З метою формування ефективної регіональної політики доцільно було би, насамперед, відрегулювати міжбюджетні відносини між центром і адміністративно-територіальними формуваннями, керуючись принципом: фінансово сильні регіони – це сильна держава. Без цього важко розраховувати на вихід нашої держави із фінансової кризи.

Віталій Письменний

кандидат економічних наук

2.3. Підвищення ефективності місцевого оподаткування.

Практика фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні свідчить про низьку ефективність місцевого оподаткування. Зокрема, до основних причин, які негативно впливають на якість податкового адміністрування, а відтак породжують численні схеми ухилення від сплати місцевих податків і зборів належать такі:

- низька питома вага місцевих податків і зборів у структурі доходів місцевих бюджетів (в середньому 1–2%), що об'єктивно не дає змоги забезпечити органи місцевого самоврядування достатніми фінансовими ресурсами для виконання функцій та завдань у межах їх компетенції;

- різноманіття місцевих податків і зборів із неоднорідною базою оподаткування призводить як до необхідності організації складного механізму їх справляння, так і невмотивованого зростання адміністративних витрат податкового апарату держави;

- наявність місцевих податків і зборів, витрати на адміністрування яких значно перевищують їх надходження до місцевих бюджетів (тобто окремі їх різновиди «збиткові»);

- низький рівень добровільності сплати місцевих податків і зборів, зумовлений обмеженою правовою свідомістю в переважній більшості платників податків, а також нерозумінням їх ролі та значення у фінансовому забезпеченні місцевого самоврядування;

- відсутність законодавчо встановленого механізму впровадження низки податкових платежів, які в зарубіжних країнах найпоширеніші на місцевому рівні (наприклад, податок на нерухомість);

- нерозвиненість самооподаткування населення як форми залучення коштів для фінансування цільових соціально-побутових заходів на добровільній основі за рішенням місцевого референдуму.

Для оцінки ефективності місцевого оподаткування найчастіше використовують показник їх фактичних надходжень до місцевих бюджетів (див. рис. 1).

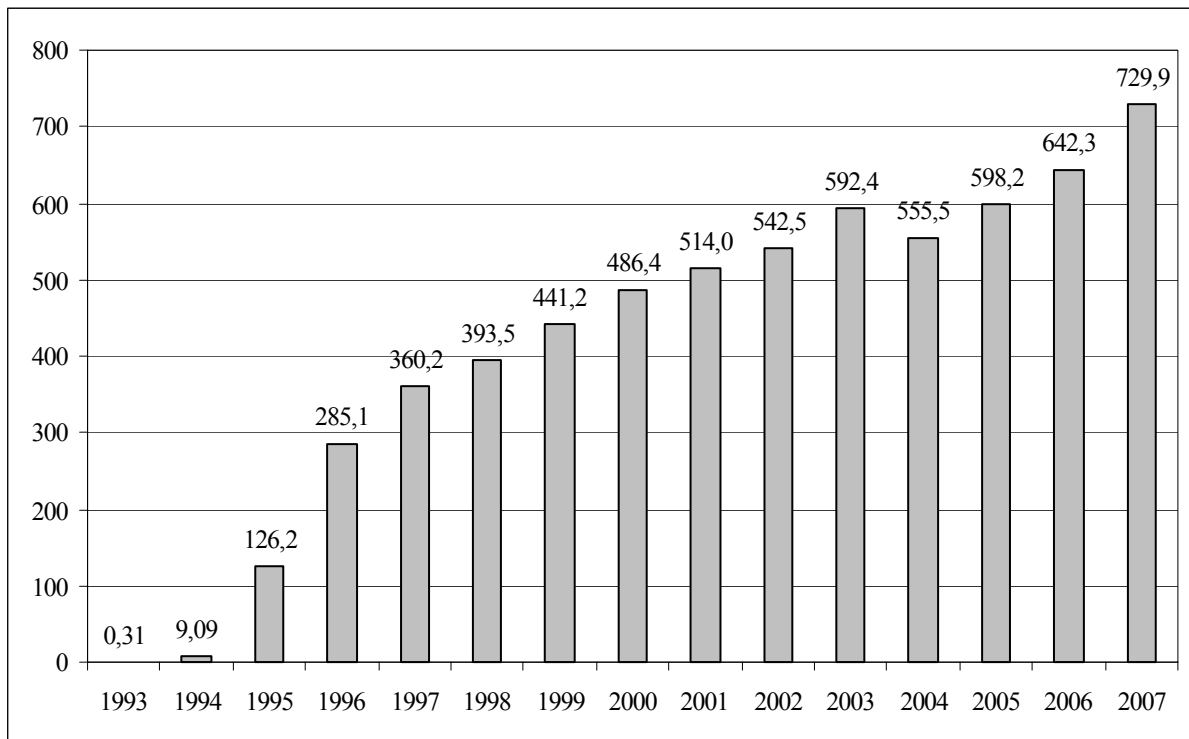


Рис. 1. Надходження місцевих податків і зборів у 1993–2007 рр., млн. грн.*

* Побудовано на основі даних Держаного казначейства України.

Практика формування дохідної частини місцевих бюджетів у 1993–2007 рр. свідчить про зростання обсягу надходжень місцевих податків і зборів. Зокрема, з часу прийняття Декрету Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» їх надходження зростали від 310,1 тис. крб. у 1993 р. до 729,9 млн. грн. у 2007 р. Незважаючи на скасування збору за право використання суб'єктами підприємницької діяльності приміщень, що знаходяться в центральній частині населеного пункту та в будинках, що є пам'ятками історії та культури (у 2000 р.), екскурсійно-туристичного збору (у 2001 р.); збору за проїзд по території прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон (у 2003 р.); готельного збору (у 2003 р.), поштовхом до цих зрушень стало поширення практики впровадження місцевих податків і зборів на основі рішень міських, селищних та сільських рад, підвищення граничних обсягів податкових ставок, зменшення заборгованості зі сплати податків, посилення контрольних дій податкових органів за їх справлянням.

Відтак у 2007 р. загальний обсяг надходжень місцевих податків і зборів, порівняно з аналогічним періодом 2006 р., зріс на 87,6 млн. грн., або 13,6% за рахунок збільшення надходження ринкового збору (на 63,4 млн. грн., або 16,9%), податку з реклами (на 11,3 млн. грн., або 28,8%), комунального податку (на 11,2 млн. грн., або 7,1%) й інших податкових платежів. Така динаміка обумовлена не тільки поліпшенням економічної кон'юнктури в адміністративно-територіальних одиницях. Необхідно також наголосити на

зниженні рівня ухилення від оподаткування, зростанні ефективності податкового адміністрування та підвищенні якості роботи податкового апарату держави, зокрема відділів адміністрування платежів за землекористування та місцевих податків і зборів у територіальних органах податкової служби. Саме завдяки цьому впродовж досліджуваного періоду надходження місцевих податків і зборів зростали за арифметичною прогресією.

Оцінка ефективності справляння місцевих податків і зборів за критерієм «фактично надійшло» недостатньо об'єктивна, оскільки існує невідповідність між фактично зібраними й обчисленими відповідно до норм бюджетно-податкового законодавства податковими платежами. Цей розрив зумовлений багатьма чинниками, серед яких можна виокремити незадовільний фінансово-економічний стан платників податків та низький рівень податкостроможності населення. Тому для детальнішого аналізу ефективності місцевого оподаткування необхідно використовувати показник відношення фактичних до планових надходжень місцевих податків і зборів (рис. 2). Натомість у зарубіжній практиці використовують термін «відхилення зобов'язань» (від англ. «compliance/liability gap»), що характеризує різницю між фактичними податковими надходженнями та сумою місцевих податкових платежів, зібраних за умови відсутності випадків ухилення від оподаткування.

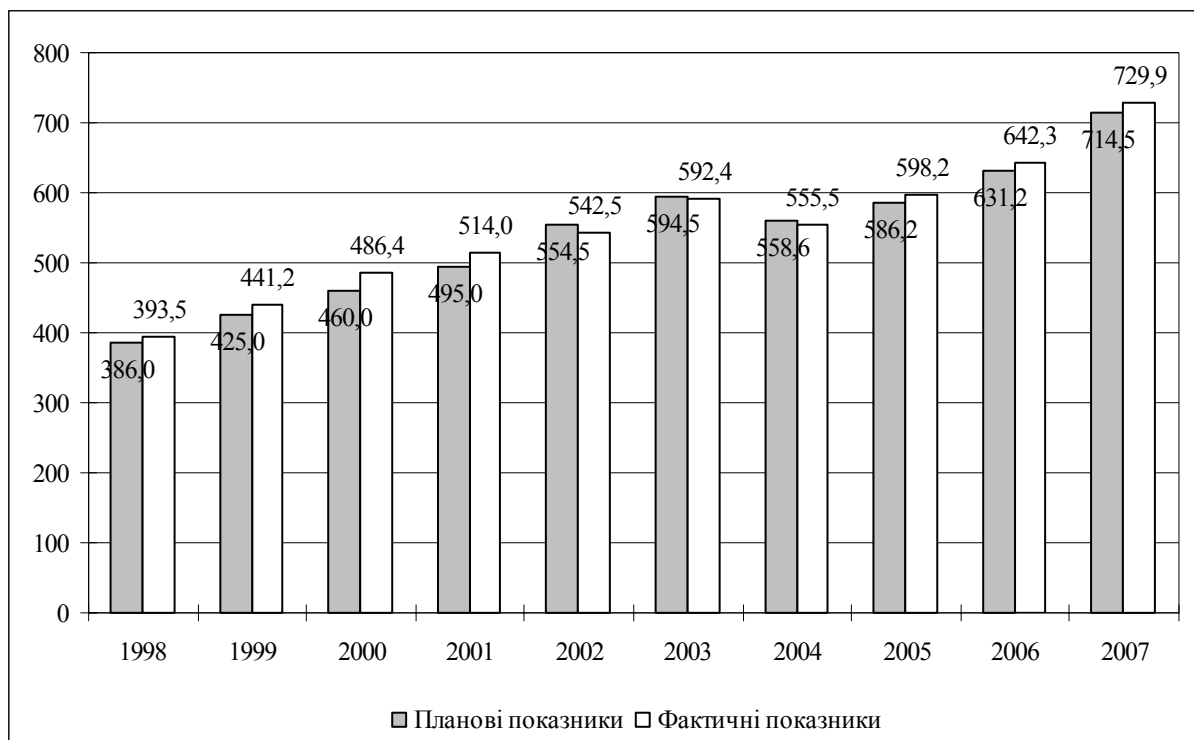


Рис. 2. Планові та фактичні показники надходжень місцевих податків і зборів у 1998–2007 рр., млн. грн.*

* Побудовано на основі даних Держаного казначейства України.

Виконання місцевих бюджетів за показниками «затверджено місцевими радами на рік з урахуванням змін» та «фактично виконано» підтверджує тенденцію зростання надходження місцевих податків і зборів упродовж досліджуваного періоду. Так, до 2001 р. рівень фактичних надходжень місцевих податків і зборів перевищував планові показники в середньому на 3,8 відсоткових пункти. Натомість у 2002–2004 рр. недовиконання надходжень зі сплати цих платежів коливалося від 0,4 до 2,2 відсоткових пункти, що можна пояснити надто оптимістичними прогнозами органів місцевого самоврядування, які не застосовують науково обґрунтовані економіко-математичні методи моделювання податкових надходжень, а частіше керуються бюрократичними вказівками «зверху».

Важливий критерій оцінювання ефективності місцевого оподаткування – це показник питомої ваги місцевих податків і зборів у сукупних доходах та податкових надходженнях до місцевих бюджетів (табл. 1).

Таблиця 1

Питома вага місцевих податків і зборів у сукупних доходах та податкових надходженнях до місцевих бюджетів у 1998–2007 рр.*

Роки	Доходи місцевих бюджетів, млн. грн.	Податкові надходження до місцевих бюджетів, млн. грн.	Місцеві податки та збори, млн. грн.	Питома вага місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів, %	Питома вага місцевих податків і зборів у податкових надходженнях до місцевих бюджетів, %
1998	15 413,6	11 537,0	393,5	2,6	3,4
1999	16 094,8	10 962,1	441,2	2,7	4,0
2000	18 689,8	11 757,0	486,4	2,6	4,1
2001	24 972,7	14 758,6	514,0	2,1	3,5
2002	28 247,4	16 457,7	542,5	1,9	3,3
2003	34 306,5	18 595,2	592,4	1,7	3,2
2004	39 604,2	18 308,2	555,5	1,4	3,0
2005	53 677,3	23 588,7	598,2	1,1	2,5
2006	75 895,2	30 931,6	642,3	0,8	2,1
2007	107 050,5	44 593,4	729,9	0,7	1,6

* Складено на основі даних Держаного казначейства України.

Наведені дані свідчать, що місцеві податки і збори не відіграють важливої фіскальної ролі в наповненні місцевих бюджетів. Зокрема, в 1998–2007 рр. їх питома вага в сукупних доходах коливалася від 2,6% у 1998 р. до 0,7% у 2007 р. (при цьому питома вага місцевих податків і зборів у податкових надходженнях до місцевих бюджетів становила відповідно 3,4% і 1,6%). Натомість основним джерелом наповнення місцевих бюджетів упродовж досліджуваного періоду був податок з доходів фізичних осіб, питома вага якого в 2007 р. становила 32,5%.

Зазначені цифри підтверджують складний стан фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні, що негативно позначається на якості наданих суспільних послуг.

Для детальнішого оцінювання ефективності місцевого оподаткування необхідно проаналізувати надходження місцевих податків і зборів в розрізі адміністративно-територіальних одиниць.

Так, у 1998–2007 рр. до бюджетів десяти адміністративно-територіальних одиниць, які мали високий рівень економічного та соціального розвитку, надходили вагомі суми місцевих податків і зборів (наприклад, у 2007 р. в АР Крим, Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій, Луганській, Львівській, Одеській, Харківській та Хмельницькій областях, а також м. Києві надходження цих платежів дорівнювали в середньому 45 млн. грн.). А в інших областях передбачалася негативна тенденція до зменшення питомої ваги місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів. Зокрема, для бюджетів Волинської, Закарпатської, Кіровоградської, Рівненської, Сумської, Тернопільської, Херсонської, Черкаської та Чернігівської областей, а також м. Севастополя характерні низькі показники обсягу надходжень місцевих податків і зборів, що в 2007 р. дорівнювали в середньому 10 млн. грн.

Необхідно звернути увагу на той факт, що порівняно низький обсяг надходжень місцевих податків і зборів у багатьох економічно розвинутих областях (наприклад, в 2007 р. у Вінницькій, Житомирській, Івано-Франківській, Київській, Миколаївській, Полтавській та Чернівецькій областях середній показник надходження місцевих податків і зборів становив 15 млн. грн.) свідчить про те, що сильніші регіони зменшували офіційні фінансові можливості до рівня слабших адміністративно-територіальних одиниць. Більшість вітчизняних науковців прогнозують, що в майбутньому ці територіальні громади в особі як їх мешканців, так і органів місцевого самоврядування не будуть зацікавлені у збільшенні надходжень місцевих податків і зборів, оскільки їх високий рівень супроводжується зменшенням обсягу трансфертів місцевим бюджетам з державного бюджету. Показовим у цьому випадку можуть стати численні спроби створення особливих умов «пільгового» оподаткування в окремих регіонах нашої держави¹⁰.

Таким чином, надходження місцевих податків і зборів за адміністративно-територіальними одиницями підтверджують низьку ефективність місцевого оподаткування. Однак, оцінюючи роль цих платежів у доходах місцевих бюджетів, не варто зневажати тим фактом, що вони є, головним чином, «міськими» податками і зборами. Так, у 1998–2007 рр.

¹⁰ Луніна І. О. Проблеми розмежування компетенцій центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування // Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання: Міжнар. наук.-практ. конференція. Київ, 25–26 травня 2001 р. – К., 2001. – С. 216.

переважна більшість коштів від їх загальної суми надходила до бюджетів великих міст (наприклад, Дніпропетровська, Донецька, Запоріжжя, Києва, Луганська, Одеси, Харкова та Хмельницького), до того ж, значно перевищуючи загальнодержавний показник. Аналогічно за окремими сільськими населеними пунктами через нерівномірний географічний розподіл об'єктів оподаткування надходження місцевих податків і зборів були малими. Зокрема, їх питома вага в структурі доходів абсолютної більшості селищних та сільських бюджетів не перевищувала 1%, оскільки не було надходжень тих платежів, які обов'язкові для впровадження органами місцевого самоврядування, а саме: комунального податку, ринкового збору, зборів за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг, за припаркування автотранспорту, за видачу ордера на квартиру.

Аналіз структури та динаміки надходжень місцевих податків і зборів упродовж досліджуваного періоду дає підстави для таких висновків:

- по-перше, найбільше фінансове значення для місцевих бюджетів мають ринковий збір і комунальний податок, що свідчить про високий ступінь залежності органів місцевого самоврядування від цих дохідних джерел, а відтак робить їх вразливими при недоотриманні згаданих платежів;

- по-друге, в Україні спостерігається стійка тенденція до збільшення обсягу надходження ринкового збору, а також зменшення питомої ваги комунального податку і збору за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг у загальній сумі надходжень місцевих податків і зборів;

- по-третє, серед інших місцевих податків і зборів доволі значимі для місцевих бюджетів надходження податку з реклами, зборів за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг, за право використання місцевої символіки і за припаркування автотранспорту.

Підвищення ефективності місцевого оподаткування потребує здійснення комплексу заходів, спрямованих на вдосконалення організації адміністрування та механізму справляння ринкового збору, комунального податку, збору за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг, податку з реклами, збору за припаркування автотранспорту, курортного збору, за видачу ордера на квартиру, збору за право використання місцевої символіки в частині розширення бази оподаткування, підвищення граничних обсягів податкових ставок і скасування безпідставних податкових пільг.

Ринковий збір

Ринковий збір – один із тих платежів, при справлянні якого виникає найбільше зловживань із боку адміністрацій ринків, податкових органів і платників податків, що можна пояснити відсутністю чіткого формулювання положень окремих законодавчих актів. До прийняття Указу Президента України «Про впорядкування механізму сплати ринкового збору» порядок

обчислення податкового платежу був визначений ст. 4 Декрету Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори», відповідно до якого ринковий збір – це плата за торгові місця на ринках і павільйонах, на критих та відкритих столах, майданчиках для торгівлі з автомашин, візків, мотоциклів, ручних візків, яку справляють із юридичних та фізичних осіб, котрі реалізують сільськогосподарську й промислову продукцію¹¹. У 1999 р. було внесено низку змін та доповнень до організації його адміністрування. Відтак набула негативного поширення практика, коли органи місцевого самоврядування встановлюють ставки ринкового збору, визначені різними нормативно-правовими документами.

Іншим недоліком механізму справляння ринкового збору є відсутність чітко прописаних норм щодо застосування штрафних санкцій за порушення порядку його сплати. Так, відповідно до ст. 5 зазначеного Указу, якщо працівники податкових органів виявлять на ринку торговців без касових чеків, які засвідчують сплату цього платежу, з адміністрації ринку стягують штраф обсягом 10 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. При цьому не передбачено обчислення суми штрафу на основі кількості виявлених під час контрольної перевірки торговців без касових чеків. У листі ДПА України «Про окремі питання застосування штрафних санкцій за порушення порядку сплати ринкового збору» є роз'яснення щодо застосування одного штрафу в розмірі 10 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян незалежно від кількості виявлених торговців без касових чеків¹². Натомість штраф за виявлення в торговців не належним чином оформлених із вини адміністрації ринку касових чеків необхідно застосовувати за кожний конкретний випадок порушення (з одночасним зменшенням обсягу штрафних санкцій до одного неоподаткованого мінімуму доходів громадян), оскільки це деякою мірою стимулюватиме сплату згаданого платежу.

Комунальний податок

Серед прогалин механізму справляння комунального податку є та, що підприємства сплачують його за місцем знаходження, а об'єкт оподаткування (тобто чисельність працівників) може перебувати на певній території тільки тимчасово. Відтак адміністративно-територіальні одиниці, де мешкають працівники підприємств (наприклад, райони міст, які мають достатньо розгалужену соціальну інфраструктуру), не отримують надходження цього платежу, проте змушені нести витрати, пов'язані з вирішенням різноманітних

¹¹ Декрет Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» від 20 травня 1993 р. № 56–93 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 30. – С. 783.

¹² Лист ДПА України «Про окремі питання застосування штрафних санкцій за порушення порядку сплати ринкового збору» від 8 лютого 2003 р. № 2135/7/11-1317. – Режим доступу: <http://www.sta.gov.ua/zakon.php3?325>.

соціально-побутових проблем. Відповідно до загальноновизнаних у світовій практиці фундаментальних принципів оподаткування, місцеві податки і збори необхідно накладати на базу оподаткування, що пов'язана з географічним розташуванням територіальних громад.

Інша проблема, яка безпосередньо стосується механізму справляння комунального податку, – це «прив'язка» його бази оподаткування до нормативної кількості робочих місць на підприємстві. Цілком очевидно, що такий підхід не гармує з державною політикою зайнятості населення, оскільки сприяє приховуванню реальної чисельності працівників. Інакше кажучи, перспектива сплачувати більший податковий платіж унаслідок створення нових робочих місць не логічна. Тому необхідно замінити комунальний податок муніципальним платежем, платниками якого повинні бути повнолітні мешканці територіальних громад, а граничний обсяг його ставки встановити однаковим для всіх жителів за принципом «один виборчий голос – один платник» (при цьому список платників податків практично збігатиметься зі списком виборців)¹³.

Збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг

Основний недолік механізму справляння збору за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг полягає в тому, що в бюджетно-податковому законодавстві не передбачено терміну дії такого дозволу. Відтак відповідно до ст. 18 Декрету Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» органи місцевого самоврядування самостійно визначають порядок обчислення та механізм сплати податкового платежу шляхом затвердження відповідного положення (зазначимо, що в більшості випадків термін дії дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг встановлюють у межах одного року). Тим часом ст. 17 згаданого Декрету не визначено: видають дозвіл на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг юридичній особі один на всі торгові місця чи на кожне окремо? Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва має таке тлумачення цього положення, викладене в листі «Про місцеві податки і збори»: «Якщо суб'єкт підприємницької діяльності здійснює торгівлю постійно в одному й тому ж спеціально відведеному для цього місці, то він повинен сплатити збір та одержати дозвіл на весь час торгівлі у спеціально відведеному для цього місці до того часу, поки він буде вважати за потрібне здійснювати торгівлю в цьому місці, або поки це місце не буде ліквідоване в установленому законом порядку. Термін «постійно» не обмежений відрізками часу і означає весь час існування

¹³ Ганущак Ю. Місцеві податки: плата за право голосу. – Режим доступу: <http://www.zn.kiev.ua/nn/show/597/53336/>.

події чи факту»¹⁴. Таким чином, із позиції даного комітету збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг необхідно сплачувати один раз – під час надання такого дозволу органами місцевого самоврядування та без обмеження терміну його дії.

Податок з реклами

Ст. 11 Декрету Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» у частині трактування платників податку з реклами не узгоджена з поняттям «рекламодавці», визначеним у Законі «Про рекламу», а також не передбачає механізму сплати цього платежу через рекламні агентства й інші установи, що призводить до ускладнення порядку його обчислення. Водночас удосконалення механізму справляння податку з реклами потребує здійснення комплексу організаційно-правових заходів. Для цього необхідно:

- по-перше, передбачити розподіл об'єктів оподаткування залежно від виробництва, розповсюдження та розміщення реклами;

- по-друге, визначати базу оподаткування на основі коштів, що рекламодавець сплатив за надані послуги, або вартості фактичних витрат на виробництво рекламної продукції власними силами;

- по-третє, встановити підвищувальні (для рекламування алкогольних напоїв і тютюнових виробів) та понижувальні (для рекламування продукції вітчизняних товаровиробників) коефіцієнти до ставок податку.

Збір за припаркування автотранспорту

Щодо збору за припаркування автотранспорту необхідно зазначити:

- у бюджетно-податковому законодавстві немає чіткого формулювання назви збору за припаркування автотранспорту. Так, якщо в ст. 15 Закону «Про систему оподаткування» цей платіж зафіксовано як «збір за припаркування автотранспорту», то в ст. 1 Декрету Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» його найменовано «збором за парковку автомобілів», а в ст. 3 того ж нормативно-правового документа – «збором за парковку автотранспорту», що вважається лексичним недоліком. Відтак згаданий платіж необхідно вживати в редакції «збір за паркування транспортних засобів», оскільки механізм його справляння передбачає паркування всіх видів транспортних засобів;

- враховуючи низький обсяг надходження збору за припаркування автотранспорту, необхідно розробити чіткий механізм справляння згаданого збору. Це пов'язано зі значними втратами готівкових грошей при їх проходженні за не зовсім прозорою схемою «платник – паркувальник – організація – місцевий бюджет». Тому в багатьох регіонах нашої держави

¹⁴ Лист Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва «Про місцеві податки і збори» від 23 січня 2003 р. № 1-222/416. – Режим доступу: <http://www.dtkr.com.ua/service/ukr/printversion.php>.

доцільно ввести спеціальні пристрої для паркування транспортних засобів, що унеможливить порушення з боку паркувальників і дасть змогу зменшити кількість водіїв, які ухиляються від оподаткування;

- граничний обсяг ставки збору за припаркування автотранспорту надто низький. Адже впродовж восьми годин на день сплата податкового платежу може «поглинути» не більше чверті неоподаткованого мінімуму доходів громадян (від 1,36 грн. до 4,08 грн.). Враховуючи те, що транспортними засобами володіють групи осіб із переважно високими доходами, необхідно встановити підвищувальні коефіцієнти залежно від виду населеного пункту, габаритів транспортних засобів, наявності місць паркування поблизу торговельних установ і розважальних закладів. Натомість встановлення порядку сплати цього платежу за неповну годину паркування автомобілів забезпечить адекватність його обсягу часовим параметрам фактичного використання місць паркування;

- в Україні нема законодавчих норм, що врегульовують організаційно-технічні питання паркування транспортних засобів, у т. ч. не передбачено відповідальності як за недотримання правил паркування автомобілів у спеціально відведених місцях, так і за порушення прав здійснення діяльності, пов'язаної з паркуванням транспортних засобів. Тому необхідно встановити в цій сфері адміністративну відповідальність й одночасно внести відповідні зміни та доповнення в нормативно-правове поле нашої держави.

Курортний збір

Впровадження курортного збору може бути обґрунтованим тільки за умови рівної ціни та якості наданих сервісних послуг, а також за однакової тривалості перебування громадян у курортній місцевості. Так, із застосуванням ставки оподаткування, прив'язаної до неоподаткованого мінімуму доходів громадян, сім'я, яка проводить на курорті два дні, сплачує ту саму суму, що й сім'я, яка відпочиває місяць¹⁵. Аналогічно на курорті з низькою якістю наданих сервісних послуг громадяни сплачують стільки ж, скільки на курорті, що не відповідає принципу соціальної справедливості. Тому до ставок курортного збору необхідно застосовувати підвищувальні коефіцієнти залежно від якості наданих сервісних послуг і природно-кліматичних умов регіонів. Водночас податковий платіж доцільно впроваджувати не тільки в населених пунктах, які Кабінет Міністрів України відніс до курортних (наприклад, гірські та передгірні райони Закарпатської, Львівської, Івано-Франківської та Чернівецької областей, Чорноморське узбережжя Миколаївської, Одеської і Херсонської областей, узбережжя Азовського моря, АР Крим), а й в інших адміністративно-

¹⁵ Шродер Л. Зауваження до проекту Закону України «Про місцеві податки і збори». – Режим доступу: <http://www.pdf.org.ua/id=soder&n=62>.

територіальних одиницях, де розвивається «зелений туризм», розміщені пам'ятки архітектури та мистецтва.

Збір за видачу ордера на квартиру

Зважаючи на прогалини, проблематичним залишається механізм справляння збору за видачу ордера на квартиру, який відповідно до ст. 5 Декрету Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» сплачують за послуги, пов'язані з видачею документа, що дає право на заселення квартири¹⁶. Не маючи визначення, що таке об'єкт оподаткування, важко усвідомити економічний ефект і результативність податкового платежу щодо принципу соціальної справедливості¹⁷. Так, якщо сьогодні практично всі ордери на квартиру «коштують» однаково (зауважимо, що відповідно до ст. 5 згаданого Декрету його граничний обсяг повинен не перевищувати суму, еквівалентну 5,1 грн.), то застосування податкових ставок, прив'язаних до неоподаткованого мінімуму доходів громадян, не виправдане. Тому для забезпечення рівномірного розподілу податкового навантаження доцільне прогресивне підвищення граничного обсягу ставки збору за видачу ордера на квартиру, що пов'язує податкові ставки з ринковою вартістю нерухомості. Проте при його справлянні необхідно врахувати й інші об'єкти нерухомого майна (наприклад, приватні будинки житлового фонду), змінити термін сплати (після отримання ордера) і, зважаючи на наведені аргументи, відредагувати назву податкового платежу.

Збір за право використання місцевої символіки

Удосконалення механізму справляння збору за право використання місцевої символіки потребує чіткішого лексичного формулювання бази оподаткування, яку відповідно до ст. 12 Декрету Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» визначають на основі вартості виробленої продукції, виконаних робіт і наданих послуг із використанням місцевої символіки. Однак на практиці термінологію «вартість виробленої продукції» трактують по-різному як платники податків, так і працівники податкових органів (тобто вартість реалізованої або готової продукції на складі). Через це необхідно законодавчо закріпити визначення бази оподаткування на основі доходу, отриманого від продажу виробленої продукції, виконаних робіт і наданих послуг із використанням місцевої символіки за вирахування суми ПДВ. Зважаючи на те, що база оподаткування деякою мірою звужиться, необхідно збільшити граничний обсяг ставки податкового платежу.

Інша проблема, що безпосередньо пов'язана з організацією адміністрування збору за право використання місцевої символіки – відсутність юридично обґрунтованої норми щодо порядку встановлення органами місцевого самоврядування місцевої символіки. Внаслідок того, що немає

¹⁶ Декрет Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» від 20 травня 1993 р. № 56-93 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 30, с. 783.

¹⁷ Шродер Л. Зауваження до проекту Закону України «Про місцеві податки і збори». – Режим доступу: <http://www.pdp.org.ua/id=soder&n=62>.

окремого законодавчого акту, який регулював би процедурні питання у цій сфері, необхідно закріпити право самостійно встановлювати зміст, опис і порядок використання місцевої символіки за сільськими, селищними та міськими радами, а також внести відповідні зміни до бюджетно-податкового законодавства нашої держави. Це дасть змогу уникнути тих розбіжностей і прогалин у нормативно-правовому полі, що виникають при механізмі справляння податкового платежу.

Для підвищення ефективності місцевого оподаткування необхідно здійснити заходи, спрямовані на скасування неефективних та впровадження нових місцевих податків і зборів (рис. 3). Відтак при прийнятті рішення, який податковий платіж прийнятний для справляння на місцевому рівні, необхідно врахувати чинники, серед яких найважливішими вважають здатність податкових органів адмініструвати місцеві податки і збори, види суспільних послуг, які фінансуватимуть за рахунок їх надходжень, а головне – рівень податкової культури в суспільстві.



Рис. 3. Склад місцевих податків і зборів.

Податок на нерухомість фізичних осіб

Складовим елементом систем оподаткування держав з розвинутою ринковою економікою та демократичними орієнтирами розвитку є податок на нерухомість, який у більшості випадків належить до місцевих податкових платежів. Із огляду на економічні й соціальні проблеми в Україні, цей платіж у перспективі матиме неабияке значення. Зокрема, відповідно до принципу соціальної справедливості, необхідність його впровадження полягає в тому, що він дає змогу нівелювати значний рівень диференціації доходів населення. Аргументом на користь зазначених тез слова проф. В. І. Кравченка: «Не можна сьогодні обкласти податком квартиру пенсіонера... Але у нас є люди багаті, які мають вілли, підприємства, казино, банки, бари і так далі»¹⁸. Адже сьогодні є чимало власників нерухомості, які не отримують належних доходів для сплати податку на нерухомість (це стосується передусім соціально незахищених верств населення). Звичайно, цей платіж може змусити їх відчужити нерухомість, тому дилема «сплатити податок або відмовитися від власності» небезпечна за суспільно-політичними наслідками. Проте система податкових пільг, відпрацьована в зарубіжних країнах, повинна дати змогу уникнути небажаних негараздів. В іншому випадку непередбачувані екстерналії (пов'язані з тенденцією розшарування суспільства за майновими ознаками) можуть виникнути як для органів місцевого самоврядування, так і для окремих платників податків.

Зауважимо, що впровадження в Україні податку на нерухомість фізичних осіб матиме позитивні результати, а саме:

- стане механізмом забезпечення місцевих бюджетів достатніми і стабільними фінансовими ресурсами для реалізації конституційних обов'язків органів місцевого самоврядування;

- розвиватиме інститут приватної власності та сприятиме створенню середнього класу, на який опирається демократично орієнтоване громадянське суспільство за кордоном;

- сприятиме детінізації майнових відносин через встановлення реальних власників нерухомості та зменшення можливостей отримання необґрунтованих податкових пільг.

Зважаючи на переконливі аргументи на користь впровадження в Україні податку на нерухомість, його справляння на місцевому рівні потребуватиме вирішення наступних суперечливих питань. По-перше, відповідно до Закону «Про систему оподаткування» цей платіж належить до загальнодержавних податків, тому необхідним видається внесення змін і доповнень у нормативно-

¹⁸ Проблеми місцевого самоврядування в Конституційному судочинстві. – Режим доступу: <http://www.pdp.org.ua/index.php?id=txt&a=922>.

правове поле нашої держави. По-друге, ще до введення його в дію потрібно провести підготовчу (здебільшого організаційно-технічну) роботу з побудови системи масової оцінки об'єктів нерухомого майна, насамперед, житлового фонду. Виконати це складне завдання органам місцевого самоврядування, враховуючи те, що хронічно не вистачає фінансових ресурсів, належної юридичної компетенції і кадрового забезпечення, буде дуже важко. По-третє, оскільки податок на нерухомість вважається надзвичайно потужним інструментом формування дохідної бази місцевих бюджетів у зарубіжних країнах, його впровадження в Україні потребуватиме здійснення адекватних заходів у сфері фінансової децентралізації та деконцентрації державної влади.

Збір за видачу дозволів на будівництво

У проекті Податкового кодексу України було запропоновано запровадити на місцевому рівні збір за видачу дозволів на будівництво в населених пунктах об'єктів виробничого та невиробничого призначення, індивідуального житлового, дачного будівництва, будівництва садових будинків і гаражів (далі – збір за видачу дозволів на будівництво) як плату територіальним громадам за погодження об'єктів архітектури, затвердження архітектурно-технічних паспортів, надання дозволу на виконання робіт, пов'язаних із реконструкцією, реставрацією та капітальним ремонтом об'єктів архітектури, відведення землі під майбутні забудови і т. п. При цьому його сплата повинна здійснюватися один раз. Останнє положення зумовлює додаткові запитання, відповіді на які потрібно вводити до тексту проектів цих нормативно-правових документів: по-перше, чи одну суму сплачують за всі дозволи; по-друге, чи сума збору, яку одноразово сплачують, буде складатися із сум нарахованих зборів?

Планувалося, що ставки збору за видачу дозволів на будівництво необхідно встановлювати в різних діапазонах, а саме: для об'єктів індивідуального житлового і дачного будівництва; для виробничих та невиробничих об'єктів; для будівництва гаражів, садових будинків й інших допоміжних об'єктів будівництва; для всіх інших об'єктів індивідуального будівництва. І знову ж таки, в тлумаченнях термінів проектів нормативно-правових актів виникають непорозуміння тому, що нема чіткого формулювання того, який об'єкт будівництва належатиме до тієї чи іншої категорії. Тим часом введення запропонованих механізмів індексації може стати недоречним, оскільки викликатиме чимало непорозумінь при визначенні граничного обсягу ставки цього платежу. Відтак для зміни рівня податкових ставок доцільно встановлювати їх у відносних величинах, наприклад, відсотках від неоподаткованого мінімуму доходів громадян.

Саме стрімкий розвиток будівництва спонукав до впровадження в Україні збору за видачу дозволів на будівництво. Натомість цей платіж не повинен

стати чимось новим для юридичних і фізичних осіб, котрі приймають рішення про будівництво, оскільки відповідно до Закону «Про планування і забудову територій» вони повинні отримати дозвіл на будівництво об'єктів містобудування. До моменту виконання будівельних робіт такі особи сплачують наступні платежі: за розроблення архітектурного планувального завдання та технічних умов щодо інженерного забезпечення об'єкта архітектури; з погодження проектної документації; на розвиток інженерно-транспортної і соціальної інфраструктур¹⁹. Тому з метою зменшення податкового навантаження на платників податків, які мають наміри здійснювати будівництво, а також введення додаткового джерела в структуру доходів місцевих бюджетів необхідно скасувати плату на розвиток інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури, впровадити збір за видачу дозволів на будівництво і внести відповідні зміни до бюджетно-податкового законодавства. Це дасть змогу оптимізувати структуру дохідної частини місцевих бюджетів і забезпечити стабільний обсяг податкових надходжень.

Екологічний збір

За умов загрозованої екологічної ситуації в окремих регіонах України необхідно впровадити на місцевому рівні екологічний збір у вигляді плати з юридичних та фізичних осіб за забруднення природних ресурсів і захоронення шкідливих відходів²⁰. За прикладом багатьох європейських країн він повинен стати надійним інструментом забезпечення охорони довкілля, а також стабільним джерелом формування дохідної частини місцевих бюджетів. Зокрема, в одному із проектів Закону «Про місцеві податки і збори» (суб'єкт законодавчої ініціативи – народний депутат Верховної Ради України С. А. Терьохін) було запропоновано впровадити екологічний збір як компенсацію витрат органів місцевого самоврядування, пов'язаних із ліквідацією наслідків забруднення навколишнього природного середовища. Передбачалось, що цей податковий платіж справлятимуть із підприємств, установ й організацій за викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, поверхневі, територіальні та внутрішні морські води, у т. ч. скиди, які провадять через комунальну каналізаційну систему територіальних громад. Однак через брак належної підтримки цього проекту законодавчого акту екологічного збору немає у чинному переліку місцевих податків і зборів.

Ці новації повинні привести до підвищення ефективності місцевого оподаткування. Звичайно, йдеться не про одночасне впровадження всіх перерахованих платежів. Робити це необхідно поетапно в контексті

¹⁹ Саєнко О. Погляд на проект Закону України про місцеві податки і збори. – Режим доступу: <http://www.uspishnaukraina.com.ua/uk/news/640.html>.

²⁰ Горохов В. Проблемні питання та перспективи розвитку справляння місцевих податків і зборів // Вісник податкової служби України. – 2004. – № 40. – С. 59.

реформування податкової системи, під час якої потрібно збалансувати співвідношення між надходженням загальнодержавних, а також місцевих податків і зборів на користь збільшення частки останніх.

Крім цього, без усебічної уваги вчених, економістів-практиків, політиків та громадськості до проблем інституту місцевих податків і зборів, а також вироблення науково обгрунтованих підходів щодо їх вирішення неможливо оптимізувати структуру дохідної частини місцевих бюджетів, забезпечити стабільний обсяг податкових надходжень, підвищити ефективність місцевого оподаткування. При цьому податкова реформа повинна стати ключовим чинником у забезпеченні економічного і соціального розвитку регіонів. Адже її загальний вектор полягає в зменшенні регресивних податкових платежів (з одночасним впровадженням нових), раціоналізації механізму їх справляння та послабленні загального податкового навантаження.

Незважаючи на те, що уряд української держави вже зробив виважені кроки, спрямовані на досягнення головної мети податкової реформи – підвищення фіскальної ролі місцевих податків і зборів у фінансовому забезпеченні місцевого самоврядування, говорити про її завершення поки що зарано. Її реалізацію необхідно спрямувати на роботу з випередженням, розраховуючи та передбачаючи результати від використання впроваджених інструментів державної податкової політики. Це дасть змогу створити в Україні стабільну підсистему місцевого оподаткування, розвивати фінансову децентралізацію та деконцентрацію державної влади при забезпеченні рівнозначності дохідної бази місцевих бюджетів.

Надія Парижак

кандидат економічних наук

2.4. Балансуючі ефекти і стимулюючі можливості міжбюджетних трансфертів

Трансферти (від французького слова «transfert», латинського «transfere» – переносу, переміщаю) – це невідплатні і безповоротні платежі, які не передбачені для придбання товару чи послуг, надання кредиту або виплати непогашеного боргу. В зарубіжній практиці трансферти трактуються як «передавальні платежі», односторонні перекази, характерна ознака яких полягає в тому, що рух коштів у вигляді трансфертів не супроводжується зустрічним отриманням товарів, послуг або грошей.

Трансферти поділяються на поточні та капітальні і можуть виступати у відносинах між підприємствами, органами державного управління, населенням та іншими державами. Види трансфертів представлено на рис. 1.

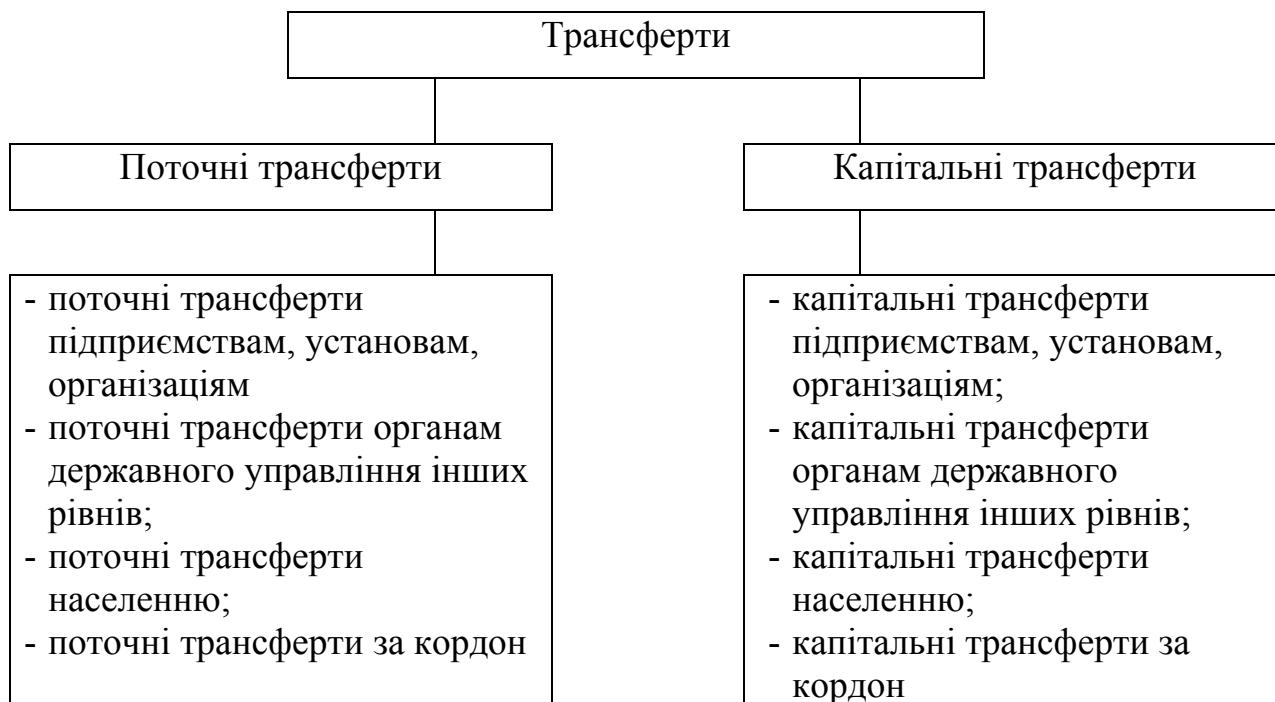


Рис. 1. Види трансфертів

Міжбюджетні трансфери – це поточні і капітальні трансфери, що передаються органам державного управління інших рівнів через бюджетну систему. Термін «трансферт» в українську бюджетну практику було вперше запроваджено в 1996 р. із введенням нової бюджетної класифікації. Характерна особливість трактування бюджетних трансфертів згідно з вищеназваним документом полягає в тому, що до них відносять не лише кошти, які отримують бюджети нижчих рівнів з державного бюджету, а й ті, які рухаються у зворотному напрямку – від нижчестоящих бюджетів до державного, а також від нищестоящих місцевих бюджетів до вищестоящих. Таким чином, в Україні міжбюджетні трансфери представлені:

- коштами, що передаються з державного бюджету до місцевих бюджетів;
- коштами, що передаються до державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів.

Якщо співставити параметри і динаміку міжбюджетних трансфертів до 2001 р. (табл. 3) і після прийняття Бюджетного кодексу (табл. 2), то чітко простежується тенденція до зростання їх ролі в розподільчих процесах. Частка міжбюджетних трансфертів у зведеному бюджеті України зросла з 10,5% в 2002 р. до 20,8% в 2006 р., тобто їх частка зросла майже у 2 рази. При цьому відстежуємо різке скорочення частки коштів, що вилучаються з місцевих бюджетів до державного з 24,5% в 2002 р. до 4,4% в 2006 р.

Таблиця 1

**Динаміка трансфертів в системі
міжбюджетних відносин в Україні в 2002–2006 рр.***

(млн. грн.)

	2002 р.	2003 р.	2004 р.	2005 р.	2006 р.	2006 р. у % до 2002 р.
Трансферти, що надаються з державного бюджету	8818,1	11729,1	16819,4	23361,1	34150,3	387,3
Кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів	2942,6	2368,5	1593,2	1463,2	1575,7	53,5
Загальний обсяг трансфертів	11760,7	14097,6	18412,6	24824,3	35726,0	303,8
Обсяг зведеного бюджету України за видатками	67472,0	73148,0	99317,0	138678,0	171845,0	254,7
Трансферти у % до видатків зведеного бюджету	17,4	19,3	18,5	17,9	20,8	x

* Буковинський С. А. До питання здійснення бюджетної політики в Україні // Фінанси України – 2007. – № 11. – С. 22; Місцеві фінанси: підручник // За ред. О. П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – С. 76–77.

Таблиця 2

**Динаміка трансфертів в системі
міжбюджетних відносин в Україні в 1995–2000 рр.***

(млн. грн.)

	1995 р.	1996 р.	1997 р.	1998 р.	1999 р.	2000 р.	2000 р. у % до 1995 р.
Трансферти, що надаються з державного бюджету	1196,0	1186,2	2476,8	2202,8	2942,4	4378,0	366,1
Кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів	196,0	366,2	822,6	561,1	258,2	1423,7	726,4
Загальний обсяг трансфертів	1392,0	1552,4	3299,4	2763,9	3200,6	5801,1	416,7
Обсяг зведеного бюджету України за видатками	22053,3	31377,8	31443,4	31907,1	35940,2	55214,5	250,4
Трансферти у % до видатків зведеного бюджету	6,3	4,9	10,5	8,7	8,9	10,5	x

* Розраховано за даними: Гончаренко О. В. Механізм організації міжбюджетних відносин в Україні // Актуальні проблеми економіки. – 2007. – № 4. – С. 75.

Міжбюджетні трансферти, що передаються з державного бюджету, – джерело наповнення місцевих бюджетів. Їх динаміка і роль у формування місцевих бюджетів України у 2002–2006 рр. відображена в табл. 4.

Таблиця 3

**Питома вага міжбюджетних трансфертів
у доходах місцевих бюджетів України в 2002–2006 рр.***

	2002 р.	2003 р.	2004 р.	2005 р.	2006 р.	2006 р. в процентах до 2002 р.
Доходи місцевих бюджетів – млн. грн.	28247,4	34306,5	39604,2	53677,3	74010,7	262,0
Трансферти з державного бюджету – млн. грн.	8818,1	11729,1	16819,4	23361,1	34150,3	387,2
Питома вага трансфертів у доходах місцевих бюджетів, %	31,2	34,2	45,2	45,3	46,1	x

* Складено на основі даних Державного казначейства України.

Дані табл. 4 засвідчують, що з часу внесення в практику положень Бюджетного кодексу в Україні, починаючи з 2002 р. трансферти в доходах місцевих бюджетів – стабільне і постійно зростаюче джерело. Якщо у 2002 р. за рахунок трансфертів з державного бюджету забезпечувалось 31,2% надходжень до місцевих бюджетів, то в 2006 р. їх питома вага становила 46,1%, ріст становить майже 15,0 відсоткових пунктів. Співставивши темпи росту доходів місцевих бюджетів і отриманих трансфертів, робимо висновок про випереджаючі темпи росту останніх – доходи зросли більше ніж в 2,6 раза, трансферти – майже в 3,9 раза. Зростання ролі трансфертів у доходах місцевих бюджетів свідчить не про зміцнення дохідної бази місцевого самоврядування, а про посилення їх фінансової залежності від центру.

Аналіз структури доходів місцевих бюджетів у 2002–2006 рр. (табл. 5) показує суттєві зрушення, які характеризуються зниженням частки податкових надходжень і зростанням питомої ваги отриманих трансфертів. Якщо в 2002 р. за рахунок податкових надходжень формувалось 58,3% надходжень до місцевих бюджетів, то в 2006 р. – тільки 41,8%. Частка міжбюджетних трансфертів стабільно зростала і в 2006 р. становила 46,1% проти 31,2% в 2002 р. В 2006 р. вперше за весь період дії Бюджетного кодексу отримані трансферти в абсолютному і відносному вимірах перевищили податкові надходження місцевих бюджетів.

Структура доходів місцевих бюджетів України в 2002–2006 рр.*

(%)

	2002 р.	2003 р.	2004 р.	2005 р.	2006 р.
Податкові надходження	58,3	54,2	46,2	43,9	41,8
Неподаткові надходження	7,3	7,1	5,5	6,6	6,5
Доходи від операцій з капіталом	2,2	3,0	4,3	3,9	3,6
Цільові фонди	0,1	1,5	1,5	2,1	2,0
Офіційні трансферти	31,2	34,2	42,5	43,5	46,1
Усього	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Складено на основі даних Державного казначейства України.

Ефективне функціонування бюджетної системи, мобілізація доходів в обсягах, достатніх для виконання центральними і місцевими органами влади покладених на них повноважень можливе за умови використання дієвих бюджетних важелів. В механізмі міжбюджетних відносин таким важелем виступають стимули, які повинні зацікавити органи місцевого самоврядування в зростанні надходжень як до державного, так і до місцевих бюджетів. На нашу думку, оцінити рівень стимулюючого впливу міжбюджетних трансфертів можна, співставивши методи бюджетного регулювання, що використовувались до прийняття Бюджетного кодексу, з тими, які діють сьогодні.

В Україні з початку проголошення незалежності і до 2001 р. система міжбюджетних відносин базувалась на засадах централізованого управління бюджетною системою. Вирівнювання умов для соціально-економічного розвитку регіонів здійснювалось з використання таких інструментів міжтериторіального перерозподілу бюджетних ресурсів:

- відсотки відрахувань від загальнодержавних доходів;
- дотації;
- вилучення коштів з нижчестоячих бюджетів до вищестоячих.

Використання методу відсоткових відрахувань пов'язане з поділом доходів місцевих бюджетів на закріплені і регулюючі. Закріплені доходи – це ті, які в повному обсязі або в обсязі, визначеному чинним законодавством, спрямовувались до місцевих бюджетів. Регулюючі доходи – це доходи, які закріплені за державним бюджетом, але частина їх за відсотком, затвердженим Законом України «Про Державний бюджет» передавалась до місцевих бюджетів.

В 1992–1993 рр. регулюючими доходами для місцевих бюджетів були визначені: податок на додану вартість, податок на дохід і акцизний збір. Відрахування від цих доходів проводились з індивідуальними, не обґрунтованими, нормативами. Кінцевим балансуєчим доходом для бюджетів усіх регіонів був прибутковий податок з громадян. Для 1994 р. характерним було використання не індивідуальних, а однакових нормативів відрахувань від загальнодержавних доходів, які у відсотках до валової суми поступлень становили:

- за податком на додану вартість – 20%
- за акцизним збором – 20%

- за податком на доходи підприємств – 50%
- за прибутковим податком з громадян – 50%

При однакових для всіх регіонів України відсотках відрахувань від регулюючих доходів виникли як регіони, в яких потреба перевищувала надходження (дотаційні), так і такі, у яких вилучались до вищестоящого бюджету суми надлишкових надходжень. Вилучення коштів у цьому році здійснювалось із бюджету м. Києва і з бюджетів чотирьох областей (Дніпропетровської, Донецької, Запорізької, Полтавської).

У 1995 р. була створена наступна модель формування доходів місцевих бюджетів. Як і в попередньому році, затверджено, чотири регулюючі доходи – податок на додану вартість, акцизний збір, податок на прибуток і прибутковий податок з громадян. При цьому відсотки відрахувань до місцевих бюджетів від трьох останніх однакові для всіх регіонів і становили відповідно 20%, 70% і 50%. З податку на додану вартість для кожної області, міст Києва і Севастополя встановлювались різні, індивідуальні нормативи відрахувань (найнижчий для Запорізької області – 22,9%, для бюджетів 13 областей і м. Севастополя – 100%). Крім того, окремим регіонам, в яких за рахунок повної передачі податку на додану вартість не вдалося збалансувати бюджети, виділяється дотація з державного бюджету. З бюджету м. Києва до державного бюджету було заплановано вилучення коштів.

У 1997–1998 рр. виникла нова тенденція до розмежування податків: у повному обсязі у державний бюджет були передані непрямі податки, у місцеві – прямі. В 1999–2001 рр. діяла система розподілу податкових надходжень, спрямована на концентрацію бюджетних ресурсів у державному бюджеті.

Метод відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків і доходів і виділення регулюючих доходів у процесі міжбюджетних відносин має переваги порівняно з методами прямого вилучення чи надання коштів з одних бюджетів до інших. Регулюючі доходи через встановлені відсотки відрахувань мають стимулююче навантаження, вони зацікавлюють місцеві органи влади у повній мобілізації не тільки власних дохідних джерел, але і тих, що наповнюють державний бюджет чи інші місцеві бюджети.

Матеріальні стимули для місцевих бюджетів органів влади можуть бути задіяні і в тому випадку, коли з державного бюджету до місцевих буде передаватись частина доходів, мобілізованих на певній території в сумах, що перевищують прогнозований обсяг.

Поняття регулюючих доходів в чинному Бюджетному кодексі немає. Однак характерні ознаки регулюючого доходу притаманні податку з доходів фізичних осіб, який за стабільними, визначеними в Бюджетному кодексі, нормативах розподіляється між окремими місцевими бюджетами:

- 100% – до бюджетів міст Києва і Севастополя;
- 75% – до бюджетів міст республіканського (АР Крим) та обласного значення;
- 25% – до бюджетів міст районного значення, сіл, селищ.

На нашу думку, в практиці міжбюджетних відносин розподіл податків між окремими бюджетами на стабільній основі доцільно поширити й на інші загальнодержавні податки (податок на додану вартість і на прибуток підприємств недержавної форми власності тощо). Стабільні нормативи можна поширювати не тільки на загальнодержавні податки, але й на неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом. Крім того, стабільні нормативи розподілу доходів забезпечували б стимулюючий ефект не тільки при розподілі доходів між окремими місцевими бюджетами але і у відносинах «державний бюджет – місцеві бюджети».

Бюджетним кодексом України стимулюючий ефект в міжбюджетних відносинах забезпечується поділом доходів місцевих бюджетів на власні (що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів) і закріплені (не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів). Власні доходи повинні сприяти безпосередній зацікавленості органів місцевого самоврядування в нарощуванні дохідної бази. За економічною природою власні доходи місцевих бюджетів – це доходи, які формуються внаслідок дій і рішень, прийнятих органами місцевої влади. Власні доходи, як зазначає проф. О. П. Кириленко*, повинні відповідати таким вимогам: бути територіально локалізованими, безпосередньо залежати від діяльності як влади, так і територіальної громади, які повністю їх контролюють і використовують на свій розсуд для вирішення проблем соціально-економічного розвитку міста, села, селища чи регіону. Цим вимогам найбільше відповідають такі власні доходи:

- місцеві податки і збори;
- платежі, які запроваджуються органами місцевого самоврядування;
- доходи від комунального майна та підприємств комунальної власності;
- штрафні санкції, пов'язані з формування власних доходів.

Склад власних доходів місцевих бюджетів України подано на рис. 3.

ВЛАСНІ ДОХОДИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ
Місцеві податки і збори, що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування
Плата за землю
Податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів у частині, що нараховується до відповідного бюджету
Надходження сум відсотків за користування тимчасово вільними бюджетними коштами
Податок на промисел, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування
Надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що перебувають у власності відповідної територіальної громади
Плата за забруднення навколишнього природного середовища у частині, що зараховується до відповідного бюджету
Кошти від відчуження комунального майна, яке знаходиться у комунальній власності, в т. ч. від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у комунальній власності
Фіксований сільськогосподарський податок у частині, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування
Плата за оренду майнових комплексів, що перебувають у комунальній власності
Надходження від місцевих грошово-речових лотерей
Плата за гарантії, надані органами місцевого самоврядування

* Місцеві фінанси: Підручник / За ред. О. П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – С. 82.

Гранти та дарунки у вартісному обрахунку
Власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів відповідного бюджету
Податок на прибуток підприємств комунальної власності
Платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення
Інші надходження, передбачені законом

Рис. 3. Склад власних доходів місцевих бюджетів України

Закріпленими вважають доходи, які на довготривалій основі передаються до місцевих бюджетів у повному обсязі або у визначеній, єдиній для конкретних бюджетів, частині. За своєю суттю – це загальнодержавні податки, збори або доходи, які традиційно формують дохідну частину місцевих бюджетів (податок з доходів фізичних осіб, державне мито, плата за державну реєстрацію, плата за ліцензію і торгові патенти тощо). Перелік закріплених доходів місцевих бюджетів України наведено на рис. 4.

ЗАКРІПЛЕНІ ДОХОДИ БЮДЖЕТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
Податок з доходів фізичних осіб
Державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам
Плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних рад
Плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що справляється виконавчими органами відповідних рад
Плата за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності (за винятком плати за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів (автозаправними станціями, заправними пунктами), що справляється виконавчими органами відповідних рад
Надходження адміністративних штрафів, які накладаються виконавчими органами відповідних рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями
Єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва у частині, що належить відповідним бюджетам

Рис. 4. Склад закріплених доходів місцевих бюджетів України

Як бачимо, з часу становлення незалежності і побудови власної бюджетної системи в Україні використовувались дві моделі міжбюджетних відносин, в яких зацікавленість у збільшенні бюджетних надходжень забезпечувалась різними інструментами. При першій моделі, що діяла до 2001 р., стимулюючий вплив забезпечували регулюючі доходи. При нині діючій моделі зацікавленість до нарощування дохідної бази місцевих бюджетів реалізується через доходи, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (власні доходи). Для оцінки стимулюючого впливу вищезазначених важелів порівняємо їх параметри в доходах бюджету Тернопільської області в період до прийняття Бюджетного кодексу (1994–1995 рр.) і в сучасний період (2006–2008 рр.).

У 1994 р. бюджет Тернопільської області на 36,6% був сформований за рахунок регулюючих доходів, в 1995 р. за їхній рахунок забезпечувалось більше 2/3 надходжень до бюджету області. Частка регулюючих доходів в обласному бюджеті в 2005 р. становила 85,4%. По бюджетах районів найменшу

питому вагу регулюючі доходи становили в бюджеті новоутвореного Підгаєцького району, в бюджеті Чортківського району регулюючі доходи забезпечували більше 80% поступлень.

Співвідношення між власними (що не враховуються) і закріпленими (що враховуються при визначенні трансфертів) доходами місцевих бюджетів Тернопільської області і обласного бюджету в 2006–2008 рр. показано в табл. 7 і 8.

Таблиця 5

Склад і структура власних і закріплених доходів загального фонду зведеного бюджету Тернопільської області в 2006–2008 рр.*

	2006 р.		2007 р.		2008 р.	
	тис. грн.	питома вага, %	тис. грн.	питома вага, %	тис. грн.	питома вага, %
Доходи, що враховуються при визначенні трансфертів	290,9	88,7	421,7	91,2	538,9	92,4
Доходи, що не враховуються при визначенні трансфертів	37,2	11,3	40,5	8,8	44,1	7,6
Усього	328,1	100,0	462,2	100,0	583,0	100,0

* Розраховано за даними головного фінансового управління Тернопільської облдержадміністрації

Таблиця 6

Склад і структура власних і закріплених доходів загального фонду обласного бюджету Тернопільської області в 2006–2008 рр.*

	2006 р.		2007 р.		2008 р.	
	тис. грн.	питома вага, %	тис. грн.	питома вага, %	тис. грн.	питома вага, %
Доходи, що враховуються при визначенні трансфертів	72,1	99,2	103,7	99,3	134,5	99,5
Доходи, що не враховуються при визначенні трансфертів	0,6	0,8	0,7	0,7	0,7	0,5
Всього	72,7	100,0	104,4	100,0	135,2	100,0

* Розраховано за даними головного фінансового управління Тернопільської облдержадміністрації

Аналіз даних табл. 7 і 8 показує, що в загальній сумі доходів бюджету Тернопільської області (без трансфертів) у 2006–2008 рр. домінують доходи, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів і вони мають стійку тенденцію до зростання. Доходи ж, що не враховуються при визначенні трансфертів, хоча і зросли з 37,3 тис. грн. до 44,1 тис. грн., але їх питома вага знаходиться в межах 7-11% і спостерігається тенденція до зниження їх частки в загальній сумі власних і закріплених доходів. За обласним бюджетом на долю доходів, що не враховуються при розрахунку трансфертів, припадає менше 1% (від 0,5% до 0,8%). В доходах бюджету Тернопільської області з врахуванням дотацій вирівнювання питома вага зазначеної групи доходів становить 2,5–3,7%, що підтверджується даними табл. 9. Для групи доходів, що не враховуються

при визначенні трансфертів характерні найнижчі темпи зростання, в 2008 р. порівняно з 2006 р. вони зросли на 18,5%, закріплені ж доходи – на 85,3%, дотації – на 71,2%.

Таблиця 7

**Склад доходів зведеного бюджету Тернопільської області
(без субвенцій) у 2006–2008 рр.***

	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2008 р. в% до 2006 р.
Доходи, що враховуються при визначенні трансфертів	290,9	421,7	538,9	185,3
Доходи, що не враховуються при визначенні трансфертів	37,2	40,5	44,1	118,5
Дотації	688,7	868,3	1179,0	171,2
Усього	1016,8	1330,5	1762,0	173,3
Доходи, що не враховуються при визначенні трансфертів у відсотках	3,7	3,0	2,5	x

(тис. грн.)

* Розраховано за даними головного фінансового управління Тернопільської облдержадміністрації

Проведене співставлення параметрів регулюючих і власних доходів показало, що сподівання на посилення стимулюючого впливу міжбюджетних трансфертів, визначених Бюджетним кодексом, не стали реальністю. Низька частка власних доходів у структурі надходжень місцевих бюджетів не створює зацікавленості у зростанні бюджетних надходжень.

Одним із стимулюючих важелів у механізмі міжбюджетних відносин було запровадження додаткових дотацій місцевим бюджетам за перевиконання планових показників за загальнодержавними податками до державного бюджету. Додаткові дотації були запроваджені в бюджеті 2000 р. (ст. 45). Передбачалося, що від суми перевищення прогнозного обсягу надходжень до державного бюджету загальнодержавних податків (податку на додану вартість, акцизного збору, податку на прибуток підприємств загальнодержавної власності) 50% передається до місцевих бюджетів.

В Законі України «Про Державний бюджет України на 2002 р.» (ст. 37) було збережено практику стимулювання місцевих бюджетів за перевиконання надходжень до державного бюджету. При цьому внесено уточнення і встановлено, що надходження доходів до загального фонду державного бюджету України понад річні розрахункові обсяги розподіляються між державним бюджетом та відповідними бюджетами адміністративно-територіальних одиниць у таких пропорціях:

- до обласного бюджету – 12,5%;
- до бюджетів міст республіканського значення АР Крим, обласного значення та бюджетів районів – 35,5%;

- до бюджету міста Севастополь – 50,0%;
- до бюджету АР Крим – 62,5%.

Як бачимо, додаткові дотації за перевиконання надходжень до державного бюджету в 2002 р. для адміністративно-територіальних одиниць передбачались не за перевиконання надходжень за загальнодержавними податками, а за перевиконання надходжень по загальному фонду, що значно розширює перелік доходів для отримання додаткової дотації. Аналізуючи пропорції розподілу додаткових надходжень між окремими бюджетами робимо висновок, що у гіршому становищі опинилися бюджети районів АР Крим. Якщо до бюджетів районів (крім АР Крим) спрямовується 37,5 відсоткових надходжень, то до бюджетів районів АР Крим тільки 25,0% (62,5% – 37,5%). І це при тому, що до бюджетів областей передається 50,0%, а до бюджету АР Крим – 62,5% від сум, що перевищують розрахункові обсяги надходжень, тобто перерозподіл здійснюється на користь міст республіканського значення Криму.

Починаючи з 2005 р. стимулювання додаткових надходжень коштів до державного бюджету не проводилось.

Ще один інструмент заохочення місцевих органів влади в нарощування надходжень до їх бюджетів через механізм міжбюджетних відносин – це застосування коефіцієнта вирівнювання при визначенні обсягу дотацій вирівнювання. Обсяг дотацій вирівнювання з державного бюджету, що надаються АР Крим, обласним бюджетам, бюджетам районів, міст Києва і Севастополя, міст республіканського і обласного значення (T_i) визначається за загальним фондом адміністративно-територіальної одиниці як різниця між розрахунковим обсягом видатків (V_i) і прогнозним показником обсягу доходів відповідного бюджету (D_i) із застосуванням коефіцієнта вирівнювання (a_i) за формулою:

$$T_i = a_i (V_i - D_i).$$

У випадку, коли прогнозні показники доходів відповідного бюджету перевищують розрахунковий обсяг видатків, то з місцевих бюджетів до державного вилучається не вся сума перевищення. Вона, як це передбачено Бюджетним кодексом (ст. 98 п. 9) коригується на коефіцієнт вирівнювання, нижня межа якого 0,6, верхня – 1,0. У разі, якщо законодавчо буде прийнято рішення застосовувати коефіцієнт 0,6, то з кожної надлишкової гривні (перевищення обсягу доходів над обсягом видатків, що враховуються при визначенні трансферту) у бюджеті адміністративно-територіальної одиниці залишається додаткових 40 копійок. Однак при цьому у пропорційно меншому обсязі надійдуть дотації у бюджети-реципієнти. Тобто в разі застосування коефіцієнта вирівнювання, сума зменшення загального обсягу трансферту з державного бюджету у вигляді дотації вирівнювання повинна дорівнювати

загальному обсягу коштів, на який зменшується сума, що передається до державного бюджету з місцевих бюджетів. Сфера впливу коефіцієнта вирівнювання обмежена і стосується тільки «багатих» регіонів, а отриманий ефект нейтралізується порядком корегування дотацій вирівнювання місцевим бюджетам. З другої сторони, через відсутність критерію визначення величини коефіцієнта вирівнювання, він законодавчо встановлюється на верхній межі, а відтак суттєвого впливу на зростання надходжень до місцевих бюджетів не має.

Міжбюджетні трансферти призначені забезпечувати надання фінансової допомоги і збалансувати місцеві бюджети тих територій, які мають менший податковий потенціал, а, отже, «фінансово бідніші». Однак практика збалансування місцевих бюджетів України, що визначена Бюджетним кодексом, призвела до парадоксальної ситуації, коли практично бюджети всіх адміністративно-територіальних одиниць отримують трансферти з державного бюджету. Одночасно від адміністративно-територіальних одиниць надходять податки і збори до державного бюджету і часто сума надходжень до державного бюджету перевищує суму отриманих трансфертів. Це призводить до зустрічного руху грошових потоків, ускладнює розрахунки між центральним бюджетом і бюджетами територій, що підтверджується даними таблиці 10 за бюджетом м. Тернополя за 2004–2005 рр.

Таблиця 8

**Рух грошових потоків у процесі міжбюджетних відносин
за бюджетом м. Тернополя в 2004–2005 рр.**

(млн. грн.)

Рух грошових потоків	2004 р.	2005 р.
Кошти, мобілізовані до державного бюджету	80,8	94,7
Трансферти, отримані з державного бюджету	37,7	56,6
Передані кошти у% до отриманих	214,3	167,3

Дані табл. 10 показують, що обсяг коштів, які надійшли до державного бюджету від суб'єктів господарювання м. Тернополя більше ніж у 1,5 – 2,0 раза перевищують суми отриманих з центру трансфертів.

Розширення кількості дотаційних територій і включення до їх складу всіх адміністративно-територіальних одиниць перетворює бюджетні трансферти із важеля бюджетного регулювання і засобу надання фінансової допомоги окремим територіям в інструмент здійснення перерозподільчих процесів. І ми повністю розділяємо думку проф. В. М. Родіонової і проф. О. П. Кириленко, що причину такого становища необхідно шукати не в самій системі міжбюджетних трансфертів, а в недосконалості розмежування доходів між рівнями бюджетної системи.

Розмежування доходів між окремими ланками бюджетної системи в Україні визначено в Бюджетному кодексі. У ст. 64 визначено перелік доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (7 найменувань податків і зборів). У ст. 66 деталізовано склад доходів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів для АР Крим, обласних бюджетів та бюджетів районів (5 найменувань). В ст. 69 наводиться перелік доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (17 найменувань податків і зборів).

Ст. 29 Бюджетного кодексу називається «Склад доходів Державного бюджету України» і викладена в такій редакції. Доходи державного бюджету України включають:

1) доходи (за винятком тих, що згідно зі статтями 64, 66 та 69 цього Кодексу закріплені за місцевими бюджетами), що отримуються відповідно до законодавства про податки, збори і обов'язкові платежі та Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів», а також від плати за послуги, що надаються бюджетними установами, які утримуються за рахунок Державного бюджету України, та інших визначених законодавством джерел, включаючи кошти від продажу активів, що належать державі або підприємствам, установам та організаціям, а також відсотки і дивіденди, нараховані на частку майна, що належить державі в майні господарських товариств;

2) гранти, дарунки у вартісному обрахунку;

3) міжбюджетні трансферти з місцевих бюджетів.

Як бачимо, в Бюджетному кодексі України джерела наповнення державного бюджету не конкретизовані. Насамперед це стосується податків і зборів, перелік яких взагалі відсутній. На нашу думку, в Бюджетному кодексі повинен бути наведений перелік всіх загальнодержавних податків і зборів, які в повному обсязі чи у визначеній частині, спрямовуються до державного бюджету. Необхідно назвати всі неподаткові надходження і доходи від операцій з капіталом, а не окремі із них (плата за послуги бюджетних установ, кошти від продажу активів, проценти і дивіденди на частку державного майна). Окремим пунктом в доходах державного бюджету виділено гранти і дарунки у вартісному обрахунку, однак у класифікації доходів бюджету (ст. 9 Бюджетного кодексу), яка є однаковою як для державного, так і місцевих бюджетів, така група доходів окремо не виділяється. В складі доходів державного бюджету значаться міжбюджетні трансферти з місцевих бюджетів, проте трансферти як складова доходів місцевих бюджетів в статтях 64, 66, 68 Бюджетного кодексу окремо не виділена. Тому вважаємо за необхідне уточнити і конкретизувати окремі положення бюджетного кодексу України, адже якщо не врегульована і чітко не виписана нормативна база, то процес управління доходами бюджету держави здійснюється в ручному режимі.

2.5. Аналіз вітчизняної та зарубіжної практики надання інвестиційних субвенцій місцевим бюджетам

Обсяг інвестицій місцевих бюджетів України недостатній для створення сприятливих умов для функціонування суб'єктів економічної діяльності та життя населення. Максимальна частка капітальних видатків місцевих бюджетів України в останні роки відносно ВВП спостерігалася в 2004 р. і знаходилася на рівні 2,0%. Вона була нижчою ніж в багатьох європейських країнах, зокрема в Ірландії зазначений показник дорівнював 2,9%, Республіці Чехія – 2,7%, Іспанії – 2,3%, Франції – 2,2%, Польщі – 2,2%, Італії – 2,1% та Нідерландах – 2,0%¹, незважаючи на значно гірший стан основних засобів, що перебувають у власності територіальних громад в Україні. Недостатність обсягів інвестицій місцевих бюджетів підтверджується погіршенням стану інфраструктури, що утримується за рахунок коштів місцевих бюджетів, а також основних засобів бюджетного сектору органів місцевого самоврядування. Крім того, спостерігається різка нерівномірність капітальних видатків місцевих бюджетів різних регіонів. Тому завдання зміцнення джерел фінансування інвестицій місцевих бюджетів полягає в тому, щоб привести їх у відповідність із обов'язками, покладеними на органи місцевого самоврядування, а також у зобов'язанні зменшенні ступеня диспропорцій в соціально-економічному розвитку різних регіонів України.

Поряд із самостійним пошуком органами місцевого самоврядування додаткових бюджетних ресурсів, необхідних для забезпечення інвестиційних потреб, на нашу думку, вони потребують більшої підтримки з боку центральної влади. Необхідність спрямування бюджетних трансфертів державного бюджету зумовлена насамперед тим, що значна частина повноважень органів місцевого самоврядування делегована державною владою. Це пояснює необхідність залучення фінансових ресурсів для створення основних фондів, необхідних для виробництва послуг, пов'язаних з виконанням делегованих повноважень. Крім того, складовою державної політики цивілізованих країн є регіональна політика, яка передбачає, зокрема, зменшення міжрегіональних диспропорцій. Одним з дієвих інструментів при цьому можуть бути інвестиції державного бюджету, спрямовані на соціально-економічний розвиток регіонів.

Згідно з Бюджетним кодексом України (ст. 105) субвенції на виконання інвестиційних проектів надаються з Державного бюджету України бюджету

¹ Комітет статистики Європейського Союзу / <http://www.europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos>

Автономної Республіки Крим, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва та Севастополя з їх подальшим перерозподілом для бюджетів місцевого самоврядування.²

В кодексі зазначено також, що субвенції на виконання інвестиційних проектів надаються на засадах конкурентності між бюджетами місцевого самоврядування та передбачають фінансову участь бюджету отримувача субвенції у здійсненні програми чи проекту. Органи місцевого самоврядування, у яких середньорічний фактичний обсяг видатків на утримання бюджетних установ за три останні бюджетні періоди менший за обсяг, визначений згідно з фінансовими нормативами бюджетної забезпеченості, мають пріоритетне право на отримання субвенції на виконання інвестиційних проектів.

Кодексом передбачено, що основні засади надання субвенцій визначаються окремим законом, порядок та умови їх надання – Кабінетом Міністрів України, а обсяг субвенцій на наступний бюджетний період визначаються Законом про Державний бюджет України. Проте сьогодні частина норм кодексу залишається нереалізованою.

Так, до цих пір Верховною Радою України не ухвалено законодавчого акту, який би визначав основні засади надання інвестиційних субвенцій. Крім того, в окремі роки, розподіл зазначених трансфертів здійснювався шляхом ухвалення постанов Кабінетом Міністрів України, а не в межах Закону України про державний бюджет на відповідний рік. Звичайно, все це не сприяє зрозумілому та логічному розподілу таких трансфертів між місцевими бюджетами, призводить до значних щорічних змін як складу, так і обсягів інвестиційних субвенцій, та не усуває можливість впливу суб'єктивних чинників на ухвалення відповідних рішень. В таких умовах важко забезпечити позитивний вплив надання інвестиційних субвенцій місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток регіонів та коригувати капітальні видатки місцевих бюджетів.

Аналіз сучасної практики здійснення інвестиційних видатків з місцевих бюджетів України засвідчив певні позитивні здобутки у цій сфері, а також виявив невирішені проблеми.

Так, позитивною тенденцією останніх років стало поступове посилення ролі місцевих бюджетів у фінансуванні інвестицій, що відповідає кращій практиці розвинутих ринкових країн. Капітальні видатки з місцевих бюджетів характеризуються більшою стабільністю внаслідок їх меншої залежності від політичних рішень; ці видатки віддзеркалюють особливу роль місцевих бюджетів у соціально-економічному розвитку територій і поліпшенні якості життя населення.

² Бюджетний кодекс України // Урядовий кур'єр. – 2001. – № 131. – С. 5–12.

Проте, не зважаючи на зростання обсягів інвестиційних видатків місцевих бюджетів, все ж таки залишається багато невирішених проблем, пов'язаних насамперед з певною обмеженістю фінансових ресурсів, неефективним використанням наявних коштів, порушеннями бюджетного законодавства.

Надання міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам повинно передбачати досягнення таких цілей:

- заохочення ефективного використання ресурсів місцевих бюджетів;
- гарантування достатніх коштів для реалізації функцій на місцевому рівні відповідно до встановленого рівня послуг;
- підтримка регіонального вирівнювання.³

Дослідження реалізації інвестицій з різних видів місцевих бюджетів свідчить про існування значних диспропорцій між обсягами капіталовкладень, які фінансуються за рахунок бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів та бюджетів міст Києва та Севастополя, міських бюджетів міст обласного значення та інших видів місцевих бюджетів. Так, найбільші обсяги інвестицій припадають на бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, міські (міст Києва та Севастополя) бюджети, зокрема в 2004 р. вони разом становили 3 458,7 млн. грн. або 45,7% сукупних інвестицій місцевих бюджетів України, в 2005 р. – 3 953,3 млн. грн. або 48,1%, а в 2006 р. – 5 743,9 млн. грн, або 46,8%. Значні обсяги капіталовкладень фінансуються з бюджетів міст обласного значення – 2 818,5 млн. грн. або 37,2% від їх загальної величини в 2004 р., 2 952,6 млн. грн. або 35,9% в 2005 р. та 4 289,0 млн. грн., або 34,9% у 2006 р. Набагато менші суми капітальних видатків направляються з інших видів місцевих бюджетів – районних, міських міст районного значення, селищних та сільських. Так, сумарний обсяг інвестицій з вищеперелічених бюджетів у 2004 р. становив 1 299,2 млн. грн. або 17,1% загального обсягу, в 2005 р. ці показники дорівнювали відповідно 1 311,1 млн. грн. або 16,0%, а в 2006 р. – 2 252,3 млн. грн. або 18,3%⁴.

Наслідком значних диспропорцій обсягів інвестицій з різних видів місцевих бюджетів є неоднакове забезпечення територіальних громад базового рівня основними фондами, причому в значно гірших умовах перебувають громади міст районного значення, селищ та сіл. Крім того, значна концентрація інвестиційних ресурсів у бюджеті Автономної Республіки Крим та обласних бюджетах не дозволяє реалізувати всі переваги децентралізації суспільних

³ Gábor Péteri. Transparent transfers boost honesty in local government // Local Governance Brief. – Summer 2006. – P. 22.

⁴ Розраховано на основі даних Державного казначейства України.

фінансів.⁵ Слід зазначити, що описана ситуація тією чи іншою мірою є характерною для всіх видів бюджетних інвестицій.

Аналіз здійснення інвестицій з місцевих бюджетів України засвідчив значні відмінності в їхніх обсягах у регіональному розрізі. Із загальної суми капітальних видатків місцевих бюджетів, що у 2004 р. складала 7 576,3 млн. грн., на три регіони з найменшим обсягом бюджетних інвестицій припадало лише 2,9% їх сукупної величини (рис. 2.1), в той час коли на три регіони з найбільшими капітальними видатками – 42,8%. У 2005 р. ця диспропорція ще більше поглибилася. Так, на три регіони з найменшим розміром інвестицій припадало 2,4% їх загального обсягу інвестицій, тоді як питома вага трьох регіонів з найбільшими показниками вказаних видатків становила 52,3%. У наступному році ситуація істотно не змінилася, оскільки сукупна частка інвестицій трьох регіонів із найменшими обсягами становила 2,8%, в той час, коли аналогічний показник для трьох регіонів із найбільшими значеннями дорівнював 42,6%. Це свідчить про значну нерівномірність у розподілі видатків розвитку місцевих бюджетів між регіонами України.

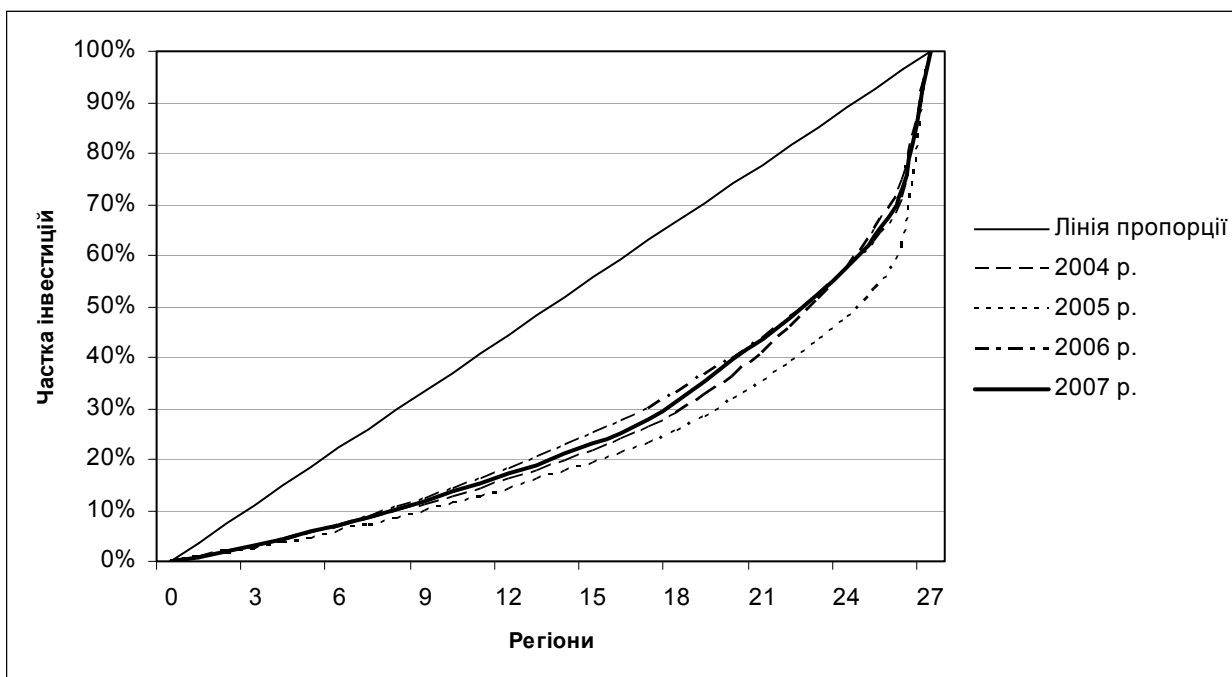


Рис. 1. Регіональний розподіл капітальних видатків місцевих бюджетів України в 2004-2005 рр.⁶

Суттєва відмінність спостерігається не лише між абсолютними обсягами інвестицій у різних регіонах, що здебільшого пояснюється об'єктивними

⁵ Регулювання міжбюджетних відносин: Україна і європейський досвід: Наукова монографія / За ред. В. Г. Бодрова. – К.: Вид-во НАДУ, 2006. – С. 169.

⁶ Складено на основі даних Державного казначейства України.

факторами, а й між показниками капітальних видатків місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу наявного населення (табл. 1). Якщо середнє значення показника інвестицій місцевих бюджетів, що припадають на одну особу, становило в 2007 р. 389,5 грн., то для м. Києва цей показник становив 1 773,6 грн., м. Севастополя – 526,6 грн., Одеської області – 468,4 грн., Київської області – 449,6 грн., Автономної Республіки Крим – 434,4 грн. У той же час, у Тернопільській області на одного жителя припадало лише 165,7 грн. капітальних видатків з місцевих бюджетів, у Кіровоградській – 167,3 грн., Чернігівській області – 203,7 грн. Таким чином, досягнутий у м. Києві найвищий рівень у 10,7 рази перевищує рівень Тернопільської області. Значні відмінності між вказаними показниками спостерігаються протягом 2000–2007 рр. Однак, слід зауважити, що ступінь диспропорцій особливо різко зростає, починаючи з 2003 р., що пояснюється недосконалістю системи фінансового вирівнювання місцевих бюджетів.

Аналіз структури інвестицій з місцевих бюджетів у регіональному розрізі дав змогу виявити вагомі міжрегіональні диспропорції у кожному з напрямів видатків. Причому значні відмінності характерні як для видатків, що спрямовуються для виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування, так і видатків, що забезпечують виконання делегованих державною владою повноважень. Обсяги капітальних видатків у розрахунку на одну особу наявного населення, що здійснюються з міського бюджету Києва за винятком одного напрямку – охорони навколишнього природного середовища, значно перевищують аналогічні показники інших регіонів України.

Суттєва диференціація в розподілі бюджетних інвестиційних ресурсів на регіональному рівні, безумовно, спричинить ще більші диспропорції в соціально-економічному розвитку. Території, які неспроможні отримувати достатні бюджетні ресурси внаслідок нерозвиненості податкової бази, не здатні здійснювати капітальні видатки з місцевих бюджетів у належних обсягах.

Так, найбільші обсяги інвестицій в освітню галузь у розрахунку на одну особу наявного населення були в місті Києві в 2006 р. – 95,2 грн., в Рівненській області – 45,3 грн. та в Миколаївській області. Зазначені показники значно перевищують аналогічні дані в Київській – 9,7 грн., Чернігівській – 15,8 грн. та в Одеській областях – 17,1 грн. (табл. 2).

Таблиця 1

Обсяг інвестицій з місцевих бюджетів України в розрахунку на одну особу наявного населення в 2000–2007 рр.⁷

(грн)

Назва регіону	2000 р.	2001 р.	2002 р.	2003 р.	2004 р.	2005 р.	2006 р.	2007 р.
АР Крим	36,8	61,9	74,1	107	195,9	161,2	258	434,4
Вінницька обл.	14	28,3	38,1	63,3	73	81,4	161,4	222,4
Волинська обл.	14,4	24,4	70,1	56,9	82	79,1	162,2	252,5
Дніпропетровська обл.	27,7	41,2	61	71,1	158,3	133,4	182,8	271,7
Донецька обл.	20,4	60,5	47,5	76,1	160	150,9	228,7	375,6
Житомирська обл.	16,4	25,2	32,8	53,3	89,3	91,4	163	211,9
Закарпатська обл.	34,2	71,2	62,4	104,5	143,7	109,5	200,2	247,3
Запорізька обл.	19,6	31	43	56,8	111,3	141,1	259,2	400,3
Івано-Франківська обл.	47,3	41,6	39,9	72,2	91,3	108,7	175,3	266,7
Київська обл.	14,9	38,3	76,1	84	138,6	131	234,3	449,6
Кіровоградська обл.	10,2	21,1	27,4	44,7	105	69,8	126	167,3
Луганська обл.	13	44,2	58,9	71,5	111,1	84,2	155,3	284
Львівська обл.	21,2	53,4	45	85,6	140,1	133,9	213,5	287
Миколаївська обл.	12,3	65,1	58,1	84,5	106,6	82,5	218,1	247,8
Одеська обл.	41,9	59,9	70,4	116,6	164,9	133,4	269,8	468,4
Полтавська обл.	16,9	42,3	46	70,6	112,3	115,8	200,6	317
Рівненська обл.	20,8	33,8	69,2	71,6	151,9	117,8	212,4	310,1
Сумська обл.	31,1	35,8	28,5	62,1	78,6	81,6	159,9	206,0
Тернопільська обл.	8,8	17,2	29,8	40	55,6	48,7	114,6	165,7
Харківська обл.	28,8	51,7	106,6	132	170,9	126,7	145,6	255
Херсонська обл.	11,2	20,2	39,9	51,8	71,3	82	168,7	256,4
Хмельницька обл.	13,5	23,8	35,3	60,2	85	89,6	160,8	250,5
Черкаська обл.	16,5	26	28,7	56,4	91,5	103,5	228	229,5
Чернівецька обл.	14,2	31,5	36,6	68,3	101,3	128	316,7	360,6
Чернігівська обл.	8,5	25,4	34,4	48	89,9	95	140	203,7
м. Київ	250,9	466,6	324,1	588,7	723,1	1169,4	1 307,9	1773,6
м. Севастополь	31,7	90	49,4	150	216,8	176,7	213,4	526,6
Україна	34,1	65,6	68	104,6	160,1	174,5	261,8	389,5

Максимальні показники капітальних видатків установ охорони здоров'я в розрахунку на одну особу наявного населення в 2006 р. були в міському бюджеті Києва – 149,6 грн., бюджеті Кіровоградської області – 53,3 грн., Закарпатської – 33,2 грн. Мінімальні показники значно відрізняються від зазначених – в м. Севастополі – 8,7 грн., Київській області – 8,8 грн., в Одеській – 14,1 грн.

⁷ Розраховано на основі даних Державного казначейства України.

Таблиця 2

Інвестиції з місцевих бюджетів України в розрахунку на одну особу наявного населення у 2005–2006 рр.⁸

Регіон	Загально-державні функції		Громадський порядок, безпека та судова влада		Економічна діяльність		Охорона навколишнього природного середовища		Житлово-комунальне господарство		Охорона здоров'я		Духовний та фізичний розвиток		Освіта		Соціальний захист та соціальне забезпечення		Усього	
	2005 р.	2006 р.	2005 р.	2006 р.	2005 р.	2006 р.	2005 р.	2006 р.	2005 р.	2006 р.	2005 р.	2006 р.	2005 р.	2006 р.	2005 р.	2006 р.	2005 р.	2006 р.	2005 р.	2006 р.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
АР Крим	7,1	11,3	0,1	0,2	73,1	148,0	2,7	2,9	11,8	43,1	10,7	16,1	7,7	8,3	31,5	24,9	11,6	5,3	156,4	260,0
області																				
Вінницька.	3,8	4,9	0,2	0,5	34,3	74,8	4,6	1,5	7,8	13,1	9,1	24,2	5,5	8,6	11,2	30,0	4,5	6,0	80,9	163,5
Волинська.	2,0	2,6	0,1	0,1	39,7	78,7	0,8	0,4	5,4	10,6	8,4	27,4	4,2	10,2	12,6	25,8	3,5	7,1	76,7	163,0
Дніпропетровська.	6,2	8,5	0,3	0,5	47,8	60,4	13,4	15,8	21,3	35,2	17,5	25,5	3,3	5,3	17,8	26,2	5,1	7,0	132,7	184,3
Донецька.	4,0	9,0	0,6	0,6	48,2	72,8	9,5	13,6	45,2	74,0	14,2	20,8	6,0	12,7	14,3	19,1	8,7	8,9	150,6	231,5
Житомирська.	3,2	1,6	0,1	0,1	36,1	78,4	0,5	0,4	10,6	16,8	13,3	25,4	4,4	4,1	15,3	31,9	7,2	5,7	90,7	164,5
Закарпатська.	5,4	5,2	0,8	24,6	59,5	87,5	1,7	1,6	5,9	10,6	13,5	33,2	2,0	3,9	16,8	30,8	3,4	3,5	109,0	200,9
Запорізька обл.	9,5	24,3	1,1	1,6	80,3	150,3	8,0	10,7	16,7	25,1	7,9	19,7	2,1	4,6	10,5	21,8	3,2	3,1	139,3	261,3
Івано-Франківська.	10,3	14,4	0,2	3,1	51,4	89,4	6,2	4,2	8,9	8,8	7,8	20,3	4,4	7,4	12,8	24,4	4,0	4,1	105,9	176,1
Київська.	3,7	1,4	0,5	0,2	75,3	40,1	0,9	1,1	12,2	10,7	11,0	8,8	3,5	2,3	12,5	9,7	6,5	2,6	126,0	77,0
Кіровоградська.	3,4	9,9	0,2	0,8	34,2	250,4	1,2	0,4	7,5	20,1	6,9	53,3	4,7	12,2	7,8	39,1	3,9	8,7	69,8	394,8
Луганська.	3,7	10,2	0,1	0,9	30,1	68,8	6,4	7,2	14,8	26,6	8,2	15,3	4,7	7,4	10,0	15,6	4,6	5,4	82,8	157,4
Львівська.	5,6	6,6	1,3	1,1	47,0	86,1	1,6	1,5	14,3	24,1	13,7	30,5	24,3	27,9	19,5	34,1	4,7	3,9	132,0	215,8
Миколаївська.	10,7	5,0	0,5	0,6	22,9	96,3	3,1	3,4	15,3	35,6	9,4	25,6	3,0	8,0	12,7	39,7	5,5	5,4	83,1	219,6

⁸ Розраховано на основі даних Державного казначейства України.

Продовження табл. 2

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
Одеська.	5,6	6,2	0,2	0,2	85,3	167,3	3,2	11,3	10,0	29,3	7,6	14,1	7,4	22,4	9,5	17,1	3,9	3,9	132,6	271,8
Полтавська.	14,5	21,0	0,8	0,4	37,2	95,3	2,0	3,2	16,7	19,2	12,1	23,9	4,2	4,7	19,6	29,6	5,2	6,2	112,4	203,5
Рівненська.	2,6	3,0	0,4	0,3	50,6	107,6	4,7	7,7	12,1	18,2	6,7	18,9	3,1	5,8	22,7	45,3	4,4	6,1	107,3	213,0
Сумська.	19,0	20,9	0,1	0,2	23,5	68,7	1,3	1,0	7,8	14,4	7,3	20,1	7,2	5,5	9,4	22,6	6,0	8,7	81,6	162,2
Тернопільськ а	2,4	2,9	0,3	0,1	15,6	43,7	0,5	0,5	6,4	10,7	10,3	22,6	2,3	10,7	8,9	22,1	2,0	2,3	48,6	115,7
Харківська.	5,5	3,1	0,1	0,3	70,4	61,8	2,3	1,3	18,5	32,7	12,1	20,3	2,7	4,5	9,2	17,2	4,0	5,9	124,8	147,3
Херсонська.	3,0	14,4	1,1	1,3	38,2	73,1	1,9	1,0	8,4	16,6	10,6	20,9	2,9	9,6	11,5	29,7	4,3	3,7	82,0	170,4
Хмельницька.	5,1	3,7	0,0	0,4	35,5	57,0	0,7	0,3	9,3	25,0	9,9	27,3	8,0	12,6	14,5	26,9	6,7	9,3	89,6	162,6
Черкаська.	3,1	3,5	0,1	0,4	57,6	152,7	1,4	2,0	3,2	5,0	15,3	24,3	4,6	6,7	13,0	27,6	5,3	8,6	103,5	231,0
Чернівецька.	11,5	22,2	0,1	0,2	80,7	170,1	0,4	1,5	12,0	14,6	6,5	21,9	2,4	61,0	10,8	22,8	3,5	4,2	127,9	318,4
Чернігівська.	2,2	4,8	0,4	0,4	47,4	55,3	1,8	1,5	10,8	28,1	11,3	18,8	5,8	12,5	9,6	15,8	5,1	5,9	94,4	143,1
міста																				
Київ	208,8	311,0	0,0	0,3	674,3	550,8	1,0	4,7	64,6	141,1	101,5	149,6	15,8	25,1	73,5	95,2	29,9	38,2	1169,5	1 316,0
Севастополь	5,5	12,0	0,9	0,5	83,8	91,4	3,6	4,9	44,7	63,1	9,2	8,7	6,0	4,2	12,9	25,5	10,0	4,0	176,7	214,4
В середньому	17,2	26,1	0,4	1,2	87,3	119,3	4,1	5,3	18,8	35,0	16,2	29,6	6,3	11,5	17,4	28,7	6,8	7,7	174,5	264,4

Що стосується тих напрямів видатків, що забезпечують реалізацію власних повноважень органів місцевого самоврядування, то наявні диспропорції в обсягах капітальних видатків мають ще більший обсяг. Так, якщо бюджетні інвестиції на економічну діяльність в місті Києві в розрахунку на одну особу наявного населення в 2006 р. становили 550,8 грн., в Кіровоградській області – 250,4 грн., Чернівецькій області 170,1 грн., то в Київській області – 40,1 грн., в Тернопільській – 43,7 грн., в Чернігівській – 55,3 грн. Значні диспропорції спостерігаються в капітальних видатках місцевих бюджетів, що направляються в житлово-комунальне господарство. Так, максимальні значення цих видатків у 2006 р. були в Києві – 141,1 грн., Донецькій області – 74,0 грн., місті Севастополі – 63,1 грн., тоді як мінімальні були на значно нижчому рівні – в Черкаській області – 5,0 грн., Івано-Франківській – 8,9 грн., у Волинській – 10,6 грн.

Наведені в таблиці дані свідчать про неспроможність чинної системи фінансового вирівнювання забезпечити різні регіони достатніми ресурсами для формування необхідного обсягу та якості основних фондів. Це призводить до нерівномірного доступу населення різних регіонів до гарантованих законодавством послуг. Крім того, значні відмінності в галузі інфраструктури (транспорт, зв'язок, житлово-комунальне господарство) створюють неоднакові умови для функціонування суб'єктів підприємницької діяльності та проживання населення, що призводить до збільшення ступеня депресивності та економічної відсталості окремих регіонів.

Суттєва диференціація в розподілі бюджетних інвестиційних ресурсів на регіональному рівні, безумовно, спричинює ще більші диспропорції в соціально-економічному розвитку. Території, які неспроможні отримувати достатні бюджетні ресурси внаслідок нерозвиненості податкової бази, не здатні здійснювати капітальні видатки з місцевих бюджетів в належному обсязі.

Сприятливі вирішенню цієї проблеми повинні міжбюджетні трансферти, що надаються місцевим бюджетам, зокрема інвестиційні субвенції. Однак сьогодні відсутні єдині прозорі правила їх розподілу між регіонами. Для інвестиційних цілей у даний час використовують значну кількість субвенцій. Так, у 2003 р. місцевим бюджетам було спрямовано 10 видів субвенцій інвестиційного характеру на суму 422 млн. грн., у 2004 р. – 49 видів на суму 1778,8 млн. грн., у 2005 р. – 11 видів на суму 907,9 млн. грн. Частина інвестиційних субвенцій (у 2004 р. значна їх частка) призначалася для реалізації конкретних інвестиційних проектів. Решта – для вирішення певних проблем регіонального розвитку⁹. При цьому переважна частина субвенцій інвестиційного характеру надається обласним та районним бюджетам. Таким чином, бюджети територіальних

⁹ Розраховано на основі даних Державного казначейства України.

громад суттєво обмежені в можливостях отримати додаткові джерела для фінансування інвестиційних потреб. Це частково нівелює переваги децентралізованого здійснення бюджетних видатків.

Аналіз, проведений Рахунковою палатою України, показав, що розподіл субвенцій у 2004 р. та і в попередні роки здійснювався «непрозоро, безсистемно і непослідовно, а їх надання та використання відбувалося з порушенням чинного законодавства і неефективно».¹⁰ Практично розподіл субвенцій проводився на підставі пропозицій депутатів, тобто без загальних правил і чітко визначених процедур, при цьому не враховувалися пропозиції регіонів, критерії розподілу фінансових ресурсів, необхідність конкурсного відбору проектів тощо. І тому фактичний розподіл бюджетних коштів суперечив такому важливому принципу побудови бюджетної системи України як справедливий і неупереджений перерозподіл суспільного багатства між територіальними громадами.

Поряд з несправедливим розподілом бюджетних ресурсів під тиском лобіюючих груп, спостерігається розпорошеність коштів – майже половина всіх субвенцій з державного бюджету в 2004 р. була спрямована на невеликі за обсягом фінансування об'єкти (до 100 тис. грн.). Крім того, розповсюдженою стала практика коригування обсягів виділених коштів протягом бюджетного року (навіть у грудні місяці), що стало однією з причин неповного і несвоєчасного освоєння коштів. Так, у 2004 р. 2/3 об'єктів було недобудовано, в той же час – профінансовано біля 1/3 нових об'єктів. Таким чином, не закінчуються одні будови і розпочинаються інші.

Формально поки що діють норми стосовно співфінансування інвестиційних проектів за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів. Доцільність застосування саме такого підходу очевидна тому, що завдяки йому формуються стимули до ефективного використання власних і залучених фінансових ресурсів.

Зазначимо, що формування пакету інвестиційних проектів відбувається на загальнодержавному рівні, без належного врахування інтересів територіальних громад. При чому за рахунок ресурсів одного виду субвенцій відбувалося фінансування інвестиційних проектів, що передбачали створення основних засобів, необхідних органам місцевого самоврядування як для виконання делегованих центральною владою, так і їх власних повноважень.

¹⁰ Про результати аналізу формування та використання коштів субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання заходів з упередження аварій і запобігання техногенним катастрофам та інвестиційних проектів у 2004 році / Підготовлено за матеріалами перевірок департаментом з питань використання бюджетних коштів в регіонах і затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 15.02.2005 № 3-3 / – Київ: Рахункова палата України, 2005. – Вип. 11.

Таким чином, обсяги інвестицій місцевих бюджетів надзвичайно нерівномірно розподілені по регіонах України. Причина цього – значна диференціація в спроможності органів місцевого самоврядування формувати бюджети розвитку місцевих бюджетів. До того ж зазначимо, що існуюча система міжбюджетних відносин (порядок надання інвестиційних субвенцій) не націлена на зменшення міжрегіональних диспропорцій місцевих бюджетів у частині капітальних видатків.

Для вирішення описаних проблем, поряд із самостійним пошуком органами місцевого самоврядування додаткових бюджетних ресурсів, необхідних для забезпечення інвестиційних потреб, на нашу думку, вони потребують більшої підтримки з боку центральної влади. Необхідність спрямування бюджетних трансфертів державного бюджету зумовлена насамперед тим, що значна частина повноважень органів місцевого самоврядування делегована центральною владою. Це пояснює необхідність залучення фінансових ресурсів для створення основних фондів, необхідних для виробництва послуг, пов'язаних з виконанням делегованих повноважень. Крім того, складовою державної політики цивілізованих країн є регіональна політика, яка передбачає, зокрема, зменшення міжрегіональних диспропорцій соціально-економічного розвитку. Одним з дієвих інструментів при цьому можуть бути інвестиції державного бюджету, спрямовані на соціально-економічний розвиток регіонів.

Сьогодні у структурі місцевих бюджетів домінують видатки, пов'язані з виконанням делегованих повноважень (в 2004–2005 рр. їх частка становила більш ніж 90% загального обсягу видатків)¹¹. Механізм їхнього фінансового забезпечення, що передбачає закріплення за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів та надання міжбюджетних трансфертів, має суттєві недоліки. Чи не найбільшою проблемою збалансування місцевих бюджетів вважають неузгодженість порядку надання місцевим бюджетам дотації вирівнювання на основі нормативів бюджетної забезпеченості та наявність нормативно-правових актів, які впливають на обсяги та структуру видатків місцевих бюджетів. Зазвичай обсяг бюджетних видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, визначений на основі нормативів бюджетної забезпеченості, не покриває фактичні видатки місцевих бюджетів. Причому норми цих документів стосуються, як правило, поточних видатків місцевих бюджетів (особливо захищених статей бюджету). Тому це приводить до пріоритетного спрямування бюджетних ресурсів, що

¹¹ Становлення ефективної системи регулювання видатків місцевих бюджетів. Консультативний матеріал. Т. 20.– К.: Інститут економічних досліджень та політичних консультацій в Україні та Німецька консультативна група, 2004. – С. 4.

враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, на поточні видатки та незадовільного забезпечення інвестиційних потреб.

Тривалий період функціонування суспільних фінансів у зарубіжних країнах в умовах демократичного громадянського суспільства та ринкової економіки сприяв побудові ефективної системи міжбюджетних відносин. Досвід розвинутих країн свідчить про активне застосування капітальних трансфертів для стимулювання розвитку певних регіонів. Зважаючи на обмеженість вітчизняної практики успішного застосування інвестиційних трансфертів для сприяння регіонального розвитку та масштаби невирішених в цій сфері проблем, вивчення зарубіжного досвіду надання капітальних трансфертів дасть змогу виробити раціональні пропозиції вдосконалення механізму надання інвестиційних субвенцій в Україні.

Основна мета надання капітальних трансфертів у розвинутих країнах – це зменшення міжрегіональних диспропорцій, що є запорукою гармонійного соціально-економічного розвитку держави та створення умов для однакового доступу громадян до передбачених бюджетних послуг. Різноманітний характер причин, що зумовлюють нерівномірний розвиток територій та відсталість окремих регіонів, а також загальний рівень економічного розвитку країн, історичні та національні особливості зумовлюють застосування інших підходів до побудови системи міжбюджетних відносин. Це ще раз підтверджує необхідність розробки власної моделі міжбюджетних відносин, яка враховувала би специфіку проблем в Україні. Однак використання кращої зарубіжної практики дасть змогу уникнути значних помилок та забезпечити досягнення поставлених цілей в регіональному розвитку.

В останні роки в багатьох європейських країнах відбувся поступовий перехід від фрагментарних цільових дотацій до консолідованої системи блочних субсидій загального призначення.¹² Незважаючи на це, цільові інвестиційні трансферти відіграють важливу роль у забезпеченні гармонійного розвитку регіонів.

Так, в країнах Європейського Союзу за рахунок інвестиційних субвенцій у 2004 р. було профінансовано 47,8% усіх інвестицій бюджетів общин. А частка цього виду трансфертів в сукупних доходах бюджетів общин в зазначений період становила 6,1% (рис. 2). Зауважимо, що аналогічні показники ролі капітальних трансфертів у «старих членах» Європейського Союзу дещо більше ніж у «нових»”.

¹² Свяневич Павел. Основы фискальной децентрализации. Справочное руководство для стран с переходной экономикой. Будапешт. Инициатива реформирования местного самоуправления и сферы государственных услуг / Институт открытого общества. – 2003. – С. 41.

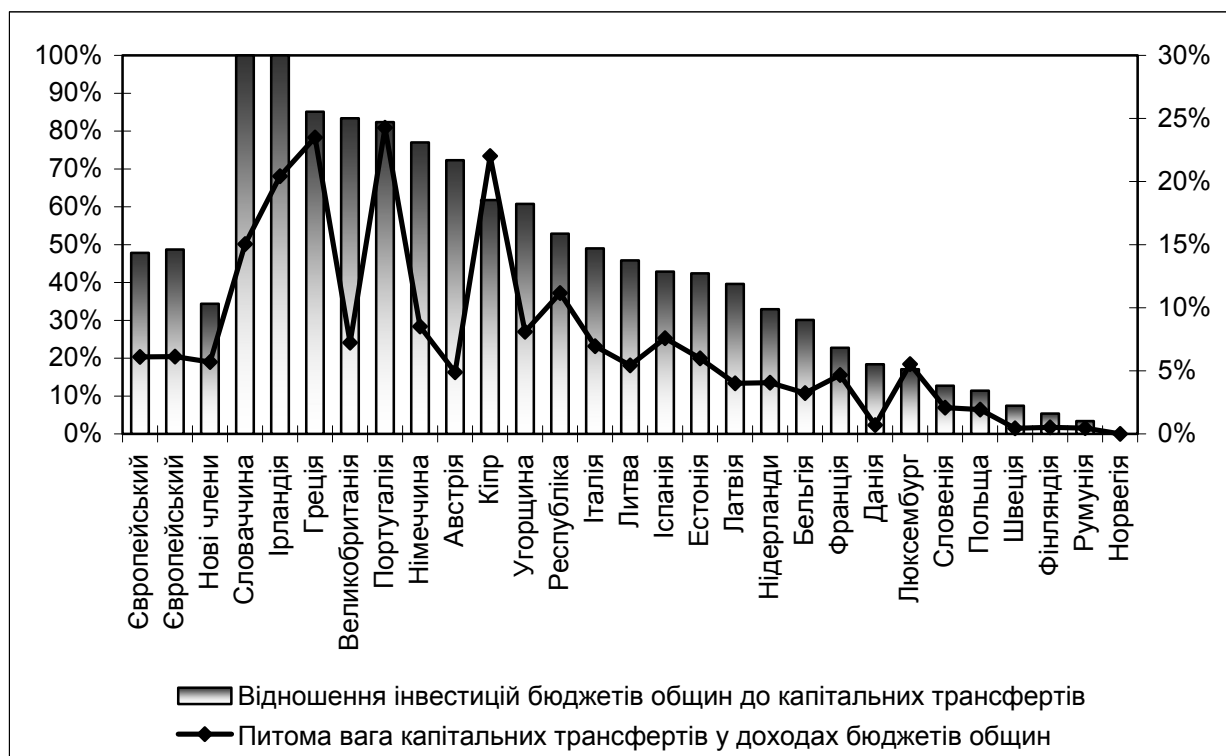


Рис. 2. Співвідношення інвестицій бюджетів обцин до капітальних трансфертів та питома вага капітальних трансфертів у сукупних доходах бюджетів обцин в країнах Європейського Союзу в 2004 р.¹³

Велику увагу приділяють капітальним трансфертам у Франції. Міжбюджетні трансферти в цій країні поділено на дві групи – субсидії на функціонування та субсидії на обладнання.¹⁴ Основна субсидія на обладнання – загальна дотація на нього. Цей трансферт запроваджений у 1982 р. з метою сприяння розвитку малих комун та найбільш депривованих департаментів. Загальну дотацію на обладнання отримують комуні та об'єднання комун з чисельністю населення до 20 тис. осіб. Податкові ресурси комун, що претендують на отримання такої дотації не повинні перевищувати однієї третьої загальнонаціональних податкових ресурсів. Загальна дотація на обладнання надається комунам, що мають намір здійснювати інвестиції. Обсяг цього виду трансферту не може перевищувати 20–60% загальної суми здійснюваних інвестицій.

У 1996 р. було трансформовано форму загальної дотації на обладнання із загального трансферту, який можна було вільно використовувати на цілі, що визначаються органами місцевого самоврядування на спеціальну субсидію, використання якої визначає представник державної влади. Сьогодні перфект

¹³ Складено на основі даних комітету статистики Європейського Союзу / <http://www.europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos>.

¹⁴ Богачева О. Бюджетные механизмы в мировой практике развития депрессивных и отсталых регионов – // <Доступен 08.12.2006 с <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/Ve/1996/96-6bogacheva/96-6bogacheva000.htm> >

ухвалює рішення про надання зазначеного трансферту після погодження цього питання з комісією департаменту, яка в основному складається з депутатів.

Спеціальні дотації на обладнання надаються органам місцевого самоврядування для зміцнення фінансового забезпечення виконання повноважень, делегованих державною владою. Запровадження зазначених міжбюджетних трансфертів відбулося у 1983 р. Найпоширеніша сфера застосування цієї дотації – освітня галузь.

З огляду на євроінтеграційні прагнення нашої країни, корисним буде вивчення досвіду країн-сусідів, що недавно стали членами Європейського Союзу. За короткий період часу їм вдалося досягти помітних успіхів у сфері здійснення суспільних інвестицій, проявом чого є створення належної інфраструктури, яка відповідає європейським стандартам. Важливим джерелом фінансування таких інвестицій в країнах Центральної Європи були, зокрема, капітальні трансферти.

У Польщі на початку ХХІ ст. за рахунок інвестиційних субвенцій покривалося біля 15% капіталовкладень гмін і понад половини усіх інвестицій повітів.¹⁵ За рахунок інвестиційної субвенції, що надається з державного бюджету може фінансуватися не більше ніж 50% вартості інвестицій. Винятком в цьому правилі виступають найбідніші гміни, що можуть отримувати додаткову допомогу.

Реформування правил надання капітальних трансфертів місцевим бюджетам відбулося на початку 2000–2001 рр. До кінці 90-х рр. ХХ ст. ці трансферти розподілялися між органами місцевого самоврядування воєводами. При цьому керувалися вони не завжди чіткими та прозорими критеріями. Після зазначеної реформи, починаючи з 2001 р., субвенція може бути надана тільки на реалізацію таких інвестиційних проектів, що повністю відповідають регіональній (воєводській) стратегії розвитку. Крім того, інвестиційні проекти повинні сприяти досягненню цілей, що визначені в регіональному контракті, який періодично укладається між урядом і органом місцевого самоврядування.

Порядок надання інвестиційних субвенцій з державного бюджету, що спрямовуються для забезпечення виконання регіональних контрактів визначається «Постановою про засади підтримки регіонального розвитку», яка прийнята в травні 2000 р. Цей документ зобов'язує уряд готувати «Програму підтримки», яка встановлює обсяг та умови підтримки державних регіональних програм розвитку. Регіональний контракт укладається відповідно до стратегії розвитку, що ухвалена органом самоврядування та умовам «Програми

¹⁵ Свяневіч Павел. Система інвестування у місцевому самоврядуванні Польщі. <Доступний 18.10.2005 р. з <http://www.cpp.org.ua>>

підтримки».¹⁶ Такий порядок надання інвестиційних трансфертів забезпечує узгодження регіональних та загальнодержавних пріоритетів розвитку, що є запорукою концентрації обмежених бюджетних ресурсів на найважливіших напрямках інвестування. Чинна «Програма розвитку» визначає пропорції розподілу інвестиційних субвенцій місцевим бюджетам – 80% пропорційно кількості населення; 10% розподіляється між регіонами, в яких валовий продукт в розрахунку на одну особу наявного населення нижчий, ніж 80% від середнього по країні; 10% призначається для регіонів, де рівень безробіття перевищує 150% узагальненого показника по країні. Пропорції розподілу визначено з урахуванням необхідності реалізації цілей регіонального розвитку Європейського Союзу.

Застосовують інвестиційні трансферти для вирішення регіональних проблем не тільки унітарні країни, але й федеративні. В США в 1964–1966 рр. в період проведення політики «об'єднавчого федералізму» було започатковано 240 категорій програм і відповідних їм цільовим трансфертам. До 1981 р. кількість програм і трансфертів зросла до 539 видів, в подальшому їх кількість була дещо скорочена до приблизно 400 через їх групування в блокові трансферти.¹⁷ Застосування інвестиційних трансфертів у США, зокрема тих що передбачали будівництво міжштатних доріг, сприяло ліквідації відставання в розвитку окремих територій та підвищенню загальноекономічного потенціалу країни.

Практика застосування інвестиційних трансфертів у США передбачає використання всіх можливих їх видів – формульні, проектні, проектні формульні, гранти з відкритим фінансуванням та особливі гранти. В цій країні частка коштів федерального бюджету в спеціальних грантах досягає в середньому 80% (особливо по програмах проектування шосейних доріг та мостів) і по значній кількості програм вважається завищеною.

Підсумовуючи та узагальнюючи зарубіжний досвід надання капітальних трансфертів, зазначимо, що вони виступають дієвим інструментом регіонального розвитку, зменшення відсталості окремих територій та загального економічного зростання. За тривалий період надання інвестиційних трансфертів, розвинуті країни розробили способи раціонального та ефективного їх розподілу, що мінімізує можливості прояву корупції в цій сфері. З цією метою часто використовують капітальні трансферти з державного бюджету, що надаються на умовах співфінансування із місцевими бюджетами. Зважаючи на необхідність узгодження позицій центральної та місцевої влади,

¹⁶ Свяневіч Павел. Система інвестування у місцевому самоврядуванні Польщі. <Доступний 18.10.2005 р. з <http://www.cpp.org.ua>>

¹⁷ Богачева О. Бюджетные механизмы в мировой практике развития депрессивных и отсталых регионов. // <Доступен 08.12.2006 с <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/Ve/1996/96-6bogacheva/96-6bogacheva000.htm> -->

можна очікувати чіткіше обґрунтування прийнятих рішень. В інших випадках, як правило, використовують формалізовані методики розподілу інвестиційних трансфертів, що враховують рівень розвиненості різних регіонів та передбачають в майбутньому зменшення територіальних диспропорцій.

З метою подолання негативних тенденцій в практиці надання інвестиційних субвенцій в Україні доцільно докорінно переглянути підходи щодо розподілу трансфертів з державного бюджету на виконання інвестиційних проектів між окремими регіонами. При цьому потрібно керуватися не лише принципом справедливого, обґрунтованого та неупередженого розподілу коштів, але й враховувати необхідність усунення міжтериторіальних диспропорцій, які нагромаджувалися протягом багатьох років.

Очевидно, що існує необхідність збільшення питомої ваги інвестиційних субвенцій, перерахованих до бюджетів місцевого самоврядування (бюджетів міст, селищ, сіл). Це матиме позитивний вплив на зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування і стане дієвим каталізатором соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Ключем до вирішення вищезазначених проблем повинно стати формування міжбюджетних трансфертів на основі застосування мінімальних соціальних стандартів. При формуванні стандартів доцільно враховувати видатки, які передбачають можливість відновлення та створення необхідних основних засобів. Враховуючи складність запровадження соціальних стандартів у сферу міжбюджетних відносин, доцільно окреслити напрями вдосконалення чинної системи фінансового вирівнювання. В таких умовах джерелом інвестицій для створення основних засобів, необхідних для виробництва послуг органами місцевого самоврядування в межах делегованих повноважень, повинні стати інвестиційні субвенції. В основі їх планування повинно бути врахування необхідності забезпечення мінімальної потреби в таких основних засобах. Для цього може застосовуватись кілька видів субвенцій інвестиційного характеру, залежно від галузі спрямування ресурсів (освіта, охорона здоров'я, культура і т. д.).

Основною метою надання субвенції інвестиційного характеру повинно бути зменшення міжрегіональних диспропорцій у спроможностях здійснювати бюджетні інвестиції в межах проведення ефективної регіональної політики в країні. При цьому велике значення має запровадження стабільних правил розподілу, побудованих на засадах справедливості, неупередженості та об'єктивності. Це дасть змогу уникнути політичних маніпуляцій в цій сфері, підвищити прозорість бюджетного процесу, а також забезпечити стабільність виділення субвенцій інвестиційного характеру, що є необхідною умовою збільшення часових меж планування місцевих бюджетів.

Досягнути поставлених цілей можливо завдяки розробці формалізованих методів надання субвенцій на соціально-економічний розвиток регіонів, які повинні враховувати таке:

- критерії, що застосовуються при визначенні обсягів субвенцій, повинні бути науково обґрунтованими і тісно пов'язаними з потребами у фінансуванні;
- використовувані коефіцієнти, що відображають регіональну специфіку, повинні мати диференційоване значення для різних регіонів;
- коригувальні коефіцієнти не повинні бути залежними один від одного тому, що це ускладнює процес розрахунку, при цьому не надає ніякої нової інформації, необхідної для врахування при визначенні обсягів субвенцій;
- чинники, що враховуються при розрахунках, повинні бути вимірюваними, а дані, пов'язані з ними, повинні бути точними і достовірними;
- до мінімуму повинні бути зведені можливості щодо перекручування статистичних даних, які характеризують регіональні особливості;
- порядок розрахунку обсягів субвенцій не повинен залежати від місцевої податкової політики, т. б. збільшення податкових надходжень до місцевих бюджетів не повинно зменшувати обсяги одержуваних субвенцій.

Переконані, що розподіл субвенцій інвестиційного характеру на основі формалізованих методів дасть змогу збільшити прозорість бюджетного процесу загалом, сприятиме наближенню перерозподільчих процесів до критеріїв справедливості й об'єктивності, поступовому згладженню міжрегіональних диспропорцій та мінімізації впливу політичних чинників і лобістських груп на виділення інвестиційних субвенцій. Крім цього, застосування формульного підходу до розподілу субвенцій на соціально-економічний розвиток регіонів сприятиме подовженню періоду бюджетного планування на місцевому рівні, що є необхідною умовою якісної реалізації інвестиційних проектів.

Олександр Квасовський

кандидат економічних наук, доцент

2.6. Внесок малого бізнесу у формування фінансової бази місцевого самоврядування

Огляд численних наукових публікацій, присвячених проблематиці малого підприємництва, засвідчує постійну зацікавленість зарубіжних і вітчизняних учених до досліджень місця, ролі і значення сучасного малого бізнесу в економіці та соціальній сфері промислово розвинутих держав світу, постсоціалістичних країн, успішно торуючих шлях до повноцінного ринку, та, звичайно, України. Поряд з цим, у вищевказаних наукових працях, як правило, обминаються чи лише фрагментарно згадуються питання впливу сектору

малого бізнесу на формування регіональних і місцевих фінансів. З іншого боку, загальноєвропейська тенденція поглиблення процесів демократизації суспільства, яка характерна і для України, зумовлює перманентне розширення повноважень і компетенції органів місцевої влади у наданні суспільно необхідних послуг на локальному рівні та пошук адекватних джерел для фінансування такої діяльності. При цьому, як показує світова практика, забезпечення місцевого самоврядування достатніми фінансовими ресурсами значною мірою залежить від ступеня розвитку суб'єктів малого підприємництва на території конкретних адміністративних одиниць. Вищесказане доводить актуальність дослідження окреслених проблем і їх беззаперечну практичну значимість в умовах хронічного дефіциту грошових коштів, що знаходяться у розпорядженні вітчизняних органів місцевого самоврядування.

У цьому підрозділі монографії шляхом логічних міркувань на теоретичному рівні ми спробуємо з'ясувати, в чому проявляється багатовекторний вплив малого бізнесу на формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, а також на основі аналізу емпіричного статистичного матеріалу по можливості оцінити вклад сектору малого підприємництва у фінансову базу місцевого самоврядування в Україні.

На наш погляд, поширений у вітчизняній та російській економічній літературі підхід, за яким вплив малого підприємництва на формування місцевих фінансів зводиться тільки до надходження податків до місцевих бюджетів та обов'язкових платежів до муніципальних позабюджетних цільових фондів, а оцінка його ролі – до визначення питомої ваги відповідних платежів у загальній сумі дохідної частини відповідних бюджетів і фондів, є дещо звуженим і доволі односторонньо відображає цей ефект. На користь подібного твердження хочемо навести такі аргументи.

По-перше, у світовій практиці джерелами фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування виступають не лише доходи місцевих бюджетів і кошти місцевих цільових фондів, але й вільні фінансові ресурси підприємств комунальної власності (серед яких можуть бути і, звичайно, є малі підприємства), благодійні, спонсорські внески, пожертвування (в т. ч. з боку малих бізнесменів), випуск місцевих позик (облігації муніципальних позик можуть розміщуватись і серед представників малого підприємництва) тощо. Хоча з об'єктивних причин (законодавчої заборони створення місцевих позабюджетних цільових фондів, практичної відсутності або малозначимості інших джерел фінансування) в Україні (без сумніву це стосується і Російської Федерації) вирішальне значення у забезпеченні фінансової основи органів місцевого самоврядування відіграють саме місцеві бюджети і можливість

помітного зміщення акцентів у бік інших джерел фінансування на найближчу перспективу маловірогідна. Цим і пояснюється домінування вищезгаданого вузького підходу до визначення ролі малого бізнесу у формуванні фінансової бази місцевого самоврядування.

По-друге, в результаті своєї фінансово-господарської діяльності суб'єкти малого підприємництва дають змогу значною мірою ліквідувати надзвичайно складні економічні і соціальні проблеми на регіональному і місцевому рівнях, вирішення яких входить до компетенції органів місцевого самоврядування, а, отже – вимагає фінансування за рахунок коштів, які знаходяться у їхньому розпорядженні. Іншими словами, завдяки функціонуванню малого бізнесу вдається значно зекономити фінансові ресурси місцевого самоврядування, які направляються на фінансування окремих важливих місцевих потреб (інвестицій у місцеве господарство на створення нових робочих місць, місцевих програм соціального захисту малозабезпечених верств населення тощо), та повніше профінансувати інші пріоритетні напрями місцевих видатків. На нашу думку, подібну економію можна умовно прирівняти до фінансових ресурсів, які перебували у розпорядженні органів місцевого самоврядування та були використані за конкретним цільовим призначенням, або її ще можна назвати «умовними» фінансовими ресурсами місцевого самоврядування, отриманими від суб'єктів малого підприємництва.

Отже, загалом вплив малого бізнесу на формування фінансової основи місцевого самоврядування можна умовно поділити на прямий і опосередкований («неявний»). Перший – проявляється у перерахуванні суб'єктами малого підприємництва реальних грошових коштів до місцевих бюджетів і цільових фондів через механізм їх оподаткування та у вигляді обов'язкових платежів і добровільних внесків (пожертвувань). Сюди також можна віднести фінансові ресурси малих підприємств комунальної форми власності у фондовій та нефондовій формі, які використовуються за розпорядженням органів місцевої влади на задоволення потреб територіальних громад, а також надходження від продажу представникам малого бізнесу облігацій муніципальних позик і місцевих грошово-речових лотерей та доходи від місцевих аукціонів за їх участю. Другий – полягає у виникненні внаслідок діяльності сектору малих суб'єктів підприємництва економії фінансових ресурсів, які належать органам місцевого самоврядування і спрямовуються на фінансування видатків місцевого значення. І цю економію по суті можна прирівняти до збільшення фінансової бази місцевого самоврядування.

Сьогодні прямий вплив малого підприємництва на формування фінансових ресурсів місцевого самоврядування в Україні, в основному, проявляється у наповненні дохідної бази місцевих бюджетів. Зрозуміло, що за

умови закріплення достатньої частини податків на малий бізнес за вказаними бюджетами розвинутий або швидко прогресуючий сектор малих підприємницьких структур дає змогу значно розширити податкову базу і як наслідок – забезпечити муніципальну скарбницю значними фіскальними надходженнями, які можна направити на інвестування місцевої економічної сфери, фінансування витрат на соціальне забезпечення і соціальний захист місцевого населення тощо. Тому згаданий аспект впливу ми детальніше розглянемо з теоретичних позицій і спробуємо по можливості дати певну кількісну оцінку фіскальному значенню податків та обов'язкових платежів (зборів), сплачених малим бізнесом, у структурі доходів відповідних бюджетів.

Насамперед, розпочнемо з того, що теоретичне обґрунтування об'єктивної необхідності існування місцевих податків на заняття господарською діяльністю (бізнесом) загалом, в т. ч. мале (дрібне) підприємництво, можна знайти у підручнику «Муніципальні фінанси» відомого німецького фахівця Х. Ціммерманна¹. Дослідження з проблем фінансового забезпечення місцевого самоврядування, проведені сучасними російськими вченими Л. І. Проніною², О. А. Саловим³ та І. М. Стародубровською⁴, також доводять, що, відповідно до теоретичних положень в зазначеній галузі знань і міжнародної практики, до переліку податків, які повинні формувати фінансову базу місцевих бюджетів, доцільно включати податки на малий бізнес. Схожої позиції дотримуються їх співвітчизники О. М. Шестоперов і М. В. Смирнов, які вважають, що «основні надходження від малого бізнесу (перш за все дрібного) повинні бути зосереджені на рівні муніципальних бюджетів»⁵. При цьому, поряд із проведеними аналітичними розрахунками з використанням

¹ Див. Циммерманн Х. Муниципальные финансы: учебник / Пер. с нем. – М.: Изд-во «Дело и Сервис». – 2003. – С. 192–194, 196.

² Див. Пронина Л. И. О разграничении налоговых полномочий и увеличении налоговых доходов местных бюджетов // Финансы. – 2001. – № 5. – С. 30–33

³ Див. Салов О. А. Местное самоуправление сегодня. – М., 2001. – С.125–134.

⁴ Див. Анализ доходных источников и расходных обязательств муниципальных образований / Автор. коллектив: Стародубровская И. М. (руков. автор. колл.) и др. М.: Проект СЕРРА, 2003. – С. 143.

⁵ Див. Шестоперов О. М. Распределение налоговых доходов от малого предпринимательства по уровням бюджета и роль налоговых поступлений от малого бизнеса в муниципальных бюджетах. – [Цит. 2004, 24 декабря]. – Доступный из: <http://www.smb.ru/analitics.html?id=distribution_incomes>; Шестоперов О. М., Смирнов Н. В. Распределение налогов на совокупный доход (единого налога, взимаемого по упрощенной системе налогообложения, и единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности) по уровням бюджета и роль налоговых поступлений от этих налогов в муниципальных бюджетах в 2003 г. – [Цит. 2004, 24 декабря]. – Доступный из: <http://www.smb.ru/analitics.html?id=distribution_incomes>; Шестоперов О. М., Смирнов Н. В. Динамика поступлений, распределение по уровням бюджетной системы и роль налогов на совокупный доход (единого налога, взимаемого по упрощенной системе налогообложения, и единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности) в муниципальных бюджетах в 2003-2004 гг. – [Цит. 2007, 24 октября]. – Доступный из: <http://www.smb.ru/analitics.html?id=distribution_incomes>.

математичного апарату, на підтвердження доцільності закріплення податків, які сплачують суб'єкти малого підприємництва, за місцевим рівнем та розширення можливостей місцевого самоврядування щодо регулювання згаданих податків наводяться такі аргументи.

По-перше, закріплені за місцевими бюджетами податки на малий бізнес значною мірою відповідають такому основоположному нормативному принципу оптимального оподаткування, як еквівалентність обміну «податки-блага» (або принципу отримуваних вигод платниками податків). У цьому випадку вони більшою мірою пов'язані із вартістю наданих конкретним муніципалітетом локальних послуг і фактично можуть розглядатися як плата за їх надання, адже суб'єкти малого підприємництва, перш за все, задовольняють свої потреби за рахунок комунальної інфраструктури й отримують підтримку з боку органів місцевого самоврядування. До того ж, власники і наймані працівники малих фірм, як правило, є місцевими жителями і тією чи іншою мірою користуються суспільно необхідними благами, що фінансуються з відповідного місцевого бюджету.

По-друге, потреба у перерахуванні малим бізнесом податків до місцевих бюджетів зумовлена необхідністю вирівнювання інтересів між приватними особами і малими підприємствами, яка випливає із теорії суспільного вибору. Суть цього вирівнювання зводиться до того, що з метою стимулювання економічного розвитку своєї території місцева влада повинна сприяти не лише розміщенню на ній малих фірм і створенню нових робочих місць, але й будівництву житла для потенційних працівників, а також забезпечити створення відповідної комунальної інфраструктури. Тому, «з однієї сторони, місцеві адміністрації і парламенти повинні бути заінтересовані в підприємствах, а з другої сторони, підприємства повинні бути заінтересовані в якісній муніципальній інфраструктурі»⁶. Ця вимога реалізується через сплату податків на малий бізнес до місцевих бюджетів, що забезпечує компенсацію вищезазначених витрат місцевого самоврядування та перешкоджає міграції трудових ресурсів в інші регіони країни.

По-третє, повноваження щодо оперативного регулювання законодавчо встановлених на державному рівні податкових режимів для суб'єктів малого бізнесу (затвердження податкових ставок в межах встановленого діапазону, надання стимулюючих пільг окремим групам платників за рахунок коштів місцевого бюджету тощо) доцільніше передати органам місцевого самоврядування. Тому що вони, з одного боку, набагато краще знають специфічні умови і володіють інформацією щодо змін кон'юнктури локальних

⁶ Циммерманн Х. Муниципальные финансы: учебник / Пер. с нем. – М.: Изд-во «Дело и Сервис». – 2003. – С. 194.

ринків, на яких, насамперед, працюють малі підприємства, приватні підприємці та дрібні фермери. З іншої боку, місцева влада має ширші можливості за допомогою економічних і адміністративних важелів істотно впливати на формування сприятливого підприємницького клімату для малого бізнесу, який сьогодні загально визнано вважається рушійною силою соціально-економічного зростання і успішних ринкових трансформацій в економіках перехідного типу.

По-четверте, включення податків на малий бізнес до складу власних доходів місцевих бюджетів при одночасному розширенні прав і можливостей органів місцевого самоврядування щодо їх регулювання підвищують заінтересованість місцевої влади у здійсненні всебічної підтримки та створенні сприятливих умов для розвитку малого підприємництва з метою отримання додаткових перерахувань до своїх бюджетів.

На підтвердження вищесказаного хочемо навести результати оригінального дослідження, проведеного фахівцями російського Центру економічних і фінансових досліджень та розробок О. Макрушиним, К. Журавською та І. Слінько⁷. Названі науковці на основі обробки статистичних даних за допомогою економіко-математичних методів «емпірично довели, що наявність сильних, перш за все «негативних», бюджетних стимулів⁸ у муніципалітетів дійсно відіграє важливу роль, оскільки воно позитивно корелює з рівнем надання суспільних благ, розвитком малого бізнесу і реструктуризацією великих підприємств»⁹. Зокрема, вони встановили, що факти відсутності вилучення додаткових податкових надходжень від суб'єктів малого підприємництва та безумовного надання фінансової підтримки муніципалітету з боку вищестоячої влади зумовлюють зростання виробництва в малому бізнесі на 31% (9% у великих міста та 40% в усіх інших муніципалітетах Російської Федерації), а також збільшення зайнятості у згаданому секторі місцевого

⁷ Див. А. Макрушин, Е. Журавская, И. Слинко. Причины и следствия слабости бюджетных стимулов в России на местном уровне. – М.: ЦЭФИР, 2002. – 46 с.

⁸ Автори згаданого дослідження вважають, що регіональна (очевидно, що в унітарних державах – центральна) влада може створювати для муніципалітетів два типи стимулів до економічного розвитку – «позитивні» і «негативні». Суть перших полягає у гарантуванні дотримання зобов'язання регіональних (державних) органів влади не вилучати додаткові бюджетні доходи муніципалітетів, отримані в результаті власних зусиль щодо збільшення місцевої податкової бази. За відсутності таких зобов'язань або при умові відсутності довіри до органів влади вищого рівня у місцевого самоврядування немає стимулів прикладати зусилля для розвитку податкової бази, оскільки вони очікують, що додатково акумульовані доходи будуть експропрійовані регіональною (центральною) владою. «Негативні» ж бюджетні стимули зводяться до дотримання регіональними (державними) органами влади зобов'язання не надавати фінансову допомогу муніципалітетам у разі виникнення в них фінансових труднощів. Коли такі зобов'язання відсутні або їх виконання неможливе, у муніципальної влади виникають «м'які бюджетні обмеження». Це означає, що в органів місцевого самоврядування відсутні стимули до ефективного використання бюджетних ресурсів, бо у випадку падіння доходів вони можуть розраховувати на фінансову допомогу з боку регіонального (державного) бюджету.

⁹ А. Макрушин, Е. Журавская, И. Слинко. Причины и следствия слабости бюджетных стимулов в России на местном уровне – М.: ЦЭФИР, 2002. – С. 1–2.

господарства, хоча значимість останнього результату мала¹⁰. Іншими словами, проведені економетричні розрахунки підтверджують, що поліпшення бюджетних стимулів місцевого самоврядування робить їх зацікавленими в розгортанні малого підприємництва на своїй території, що зрештою може значно інтенсифікувати розвиток малого бізнесу.

По-п'яте, обсяг податкових надходжень від малого бізнесу в країнах з транзитивною економікою (насамперед це стосується нових незалежних держав утворених на пострадянському просторі), зважаючи поки що на незначні масштаби розвитку сектору малого підприємництва¹¹ та інші причини, які впливають на сплату податків (наприклад, більше можливостей щодо ухилення від оподаткування), не настільки великий, щоб робити ці податки інструментом макроекономічної політики і залишати їх більшу частину у державному бюджеті. І, навпаки, вони можуть стати ефективним регулятором соціального і економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, дієвим інструментом політики органів місцевого самоврядування щодо стимулювання пріоритетних галузей місцевого господарства та його оптимальної реструктуризації; у сфері зайнятості, соціального захисту населення, охорони навколишнього природного середовища на відповідних територіях.

По-шосте, податкові надходження від суб'єктів малого підприємництва характеризуються більшою стабільністю, аніж від середнього і великого бізнесу, що пояснюється так:

- малі підприємницькі структури, особливо дрібні, у своїй діяльності переважно зорієнтовані на попит з боку місцевого населення, вподобання і рівень споживання якого достатньо консервативні і не зазнають кардинальних змін протягом тривалих проміжків часу;

- малий бізнес менш мобільний у плані його перереєстрації в інших адміністративно-територіальних утвореннях;

- він багаточисленний, а отже – втрата з різних причин (наприклад, внаслідок імміграції в регіони з більш помірним оподаткуванням, ліквідації в результаті банкрутства тощо) певної частини платників менш відчутно впливає на зменшення податкової бази;

- малі форми бізнесу здатні ефективніше і оперативно реагувати на зміни економічної кон'юнктури – швидко перебудовувати виробничий цикл і налагоджувати виготовлення нового асортименту та номенклатури продукції,

¹⁰ А. Макрушин, Е. Журавская, И. Слинко. Причины и следствия слабости бюджетных стимулов в России на местном уровне – М.: ЦЭФИР, 2002. – С. 9.

¹¹ Тут мова йде не про кількісні показники такі, як чисельність суб'єктів малого підприємництва на 1000 осіб наявного населення та частка зайнятих працівників у цьому секторі економіки країни, за якими, зокрема Росія та Україна, відповідно практично досягли та менш помітно відрізняються від рівня розвинених європейських держав, а про якісні індикатори (частка у ВВП і загальнодержавному обсягу виробництва продукції (робіт, послуг), величина ВВП на одного жителя України, створеного у сфері малого підприємництва, тощо), за якими згадані країни значно поступаються розвинутим державам – членам Європейського Союзу.

надання нових видів послуг, що також стабілізує місцеву податкову базу. У зв'язку з цим, для забезпечення стабільності дохідної частини місцевих бюджетів більш виваженим є перерозподіл податків на мале підприємництво на користь муніципального рівня, що особливо актуально для бюджетів невеликих територіальних громад.

І, нарешті, якщо загалом аналізувати податки на малий бізнес на предмет їх відповідності специфічним вимогам до встановлення оптимальних місцевих податків і зборів, сформульованих проф. О. П. Кириленко на основі узагальнення світової податкової теорії і практики¹², то виявляється, що вони задовольняють багато визначених критеріїв. Це свідчить про те, що переведення більшості податків і обов'язкових платежів (зборів), які справляються із суб'єктів малого підприємництва, в ранг місцевих цілком виправдане і обґрунтоване з теоретичної точки зору.

Після викладу теоретичних міркувань, які доводять доцільність зарахування податкових надходжень від суб'єктів малого бізнесу до місцевих бюджетів, резонно постає питання стосовно виконання цієї умови в Україні, тобто чи є сьогодні вітчизняне мале підприємництво важливим джерелом їх наповнення.

Відповідаючи на поставлене запитання, насамперед хочемо навести і оцінити достовірність результатів дослідження, проведеного вітчизняним науковцем Л. Л. Тарангул, яка спробувала перевірити гіпотезу про те, що розвиток малого бізнесу призводить до значного збільшення податкових надходжень до місцевих бюджетів¹³. З цією метою було розраховано лінійні регресійні моделі двох видів (одно- і двофакторна). У обох моделях відгуком були показники податкових доходів місцевих бюджетів у регіонах України, в однофакторній моделі предиктором (фактором, який здійснює вплив) була обрана валова регіональна додана вартість, а у двофакторній другим предиктором – загальна кількість малих підприємств у розрізі регіонів. Визначений дослідницею критерій для верифікації гіпотези полягає в тому, що вона буде визнана правильною за умови, коли з введенням до регресійної моделі другого фактору її адекватність буде збільшуватись. Після цього було оцінено ступінь адекватності кожної моделі за допомогою традиційних статистик регресійного аналізу і проведено порівняння отриманих характеристик. Це дало змогу «зробити висновок, що малий бізнес є головним фактором, який формує податкову базу бюджетів органів місцевого

¹² Див. Місцеві фінанси: підручник / За ред. О. П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – С. 109–110.

¹³ Див. Тарангул Л. Л. Оподаткування та регіональний розвиток (теорія і практика): монографія. – Ірпінь: Академія ДПС України, 2003. – С. 118–121.

самоврядування та відповідно впливає на диференціацію податкових надходжень у регіональному аспекті»¹⁴.

Загалом, не заперечуючи правильності методики, застосованої Л. Л. Тарангул для перевірки істинності зробленого припущення, вважаємо, що використання у лінійних регресійних моделях в якості другого фактора (предиктора) загальної кількості малих підприємств за регіонами не зовсім коректні з таких міркувань.

По-перше, згаданий показник не враховує інших організаційно-правових форм малого підприємництва, що також входять до складу регіональних секторів малого бізнесу та значно впливають на формування місцевої податкової бази, а саме малих фермерських (селянських) господарств та значної кількості приватних підприємців. Так, наприклад, згідно з даними Державної податкової адміністрації України, у 2007 р. налічувалось 2217,9 тис. фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності, які, крім самих себе, забезпечували роботою ще 1461,0 тис. найманих працівників і за сумарними обсягами реалізованої продукції (робіт, послуг) у діючих цінах (без ПДВ, акцизу) – 153019,6 млн. грн. або 58,2% від загального об'єму реалізації малого бізнесу – помітно перегнали сектор малих підприємств¹⁵.

По-друге, показник чисельності малих підприємств не може об'єктивно відобразити їх податковий потенціал у конкретному регіоні, оскільки малі підприємства суттєво відрізняються за масштабами своєї фінансово-господарської діяльності, а отже – за індивідуальними величинами сплачених податків та зборів до місцевих бюджетів, як між собою, так і в територіальному розрізі. Іншими словами, податкові бази малих підприємств у регіонах з приблизно однаковою кількістю цих суб'єктів господарювання можуть дуже відрізнятися.

Тому, на наш погляд, у ролі другого фактора регресійних моделей найдоцільніше було б використати показник доданої вартості, створеної у секторі малого бізнесу у регіональному розрізі, оскільки вона є головним джерелом сплати податків і обов'язкових платежів до бюджетів усіх рівнів, в т. ч. місцевих. Проте, враховуючи відсутність таких офіційних статистичних даних, можна було б скористатися показником обсягу реалізованої продукції (робіт, послуг), що більш-менш коректно може замінити індикатор доданої вартості і щодо якого є відповідна інформація. Це надало б методиці перевірки вищенаведеної гіпотези більшої об'єктивності, а отриманим результатам – вищої достовірності.

¹⁴ Див. Тарангул Л. Л. Оподаткування та регіональний розвиток (теорія і практика): монографія. – Ірпінь: Академія ДПС України, 2003. – С. 121.

¹⁵ Про розвиток малого підприємництва в Україні в 2007 році // Експрес-випуск Державного комітету статистики України від 11.09.2008 р. № 213. – [Цит. 2008, 28 вересня]. – Доступний з: <<http://www.ukrstat.gov.ua>>.

Крім цього, не принижуючи важливості сектору малого підприємництва як інтегрованого платника податків на місцевому рівні, не можемо погодитись із категоричністю висновку автора вищеприведеного наукового дослідження стосовно того, що на сучасному етапі (при існуючому розподілі податкових надходжень між рівнями бюджетної системи) вітчизняний малий бізнес виступає головним чинником формування податкової бази бюджетів місцевого самоврядування та диференціації регіональних податкових надходжень. Це ми спробуємо довести, проводячи на підставі наявної офіційної статистичної інформації кількісну оцінку фіскальної ролі малого бізнесу у наповненні місцевих бюджетів.

Перш ніж розпочати вищевказаний моніторинг, необхідно описати причини, з яких проведення таких оцінок і аналізу дуже ускладнене:

1. Публічні джерела статистичних даних стосовно бюджетних надходжень базуються на бюджетній класифікації щодо окремих видів податкових та інших доходів місцевих бюджетів і не містять інформації в розрізі їх платників. У вітчизняному податковому законодавстві також не обумовлено виділення в існуючій системі обліку та звітності податкових органів такої окремої категорії платників податків, як суб'єкти малого підприємництва, хоча відповідне визначення є в Законі України «Про державну підтримку малого підприємництва» від 19 жовтня 2000 року № 2063-III¹⁶. Тому ДПА України не веде окремого обліку і не володіє відповідною достовірною інформацією щодо зареєстрованих в органах податкової служби суб'єктів малого підприємництва – юридичних осіб і перерахованих ними платежів (певна більш-менш точна інформація збирається і узагальнюється щодо приватних підприємців, але це здійснюється лише періодично). Це не дає змоги податковим органам сформуванню необхідну і регулярно оновлювану інформаційну базу щодо малих підприємств (частково це стосується і приватних підприємців) з метою отримання оперативної, повної і достовірної інформації про їх фіскальну діяльність в розрізі усіх наявних податків і зборів, а також в галузевому і територіальному розрізах. Як наслідок – достатньо точно визначення частки надходжень від малого бізнесу в структурі доходів місцевих бюджетів можливе лише за окремими податками, щодо яких відомо, що вони надходять практично тільки від суб'єктів малого підприємництва і в тих чи інших законодавчо визначених пропорціях зараховуються до вказаних бюджетів (табл. 1).

2. Навіть збираючи і періодично надаючи певну інформацію щодо кількості платників (юридичних і фізичних осіб), які відносяться до суб'єктів малого підприємництва, загальних обсягів сплачених ними податків та

¹⁶ Згідно зі ст.1 вищезгаданого Закону суб'єктами малого підприємництва є:

– фізичні особи, зареєстровані у встановленому законом порядку як суб'єкти підприємницької діяльності;
– юридичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності будь-якої організаційно-правової форми та форми власності, в яких середньооблікова чисельність працівників за звітний період (календарний рік) не перевищує 50 осіб та обсяг річного валового доходу не перевищує 500000 євро.

ефективності їх податкового адміністрування (достовірність якої викликає серйозні сумніви), органи ДПА України окремо не виділяють у своїй звітності тієї частини вказаних надходжень, яка зараховується до місцевих бюджетів.

Таблиця 1

Законодавчо встановлені нормативи розподілу надходжень від окремих видів податків на малий бізнес між рівнями бюджетної системи і державними соціальними фондами України в 2001–2008 рр.

Назва податку	Нормативи відрахувань, %				
	Бюджет		Державні соціальні фонди		
	Державний	Місцевий	Пенсійний фонд	Фонд соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності	Фонд соціального страхування на випадок безробіття
Податок з доходів фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності і незалежної професійної діяльності	–	100	–	–	–
Фіксований податок на доходи фізичних осіб від зайняття підприємницькою діяльністю	–	90	10	–	–
Податок на промисел*	–	100	–	–	–
Плата за придбання спеціального торгового патенту на здійснення торговельної діяльності та діяльності з надання побутових послуг**	5	75	17	2	1
Єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва (єдиний податок на підприємницьку діяльність з юридичних осіб***; єдиний податок на підприємницьку діяльність з фізичних осіб)	–	43	42	11	4

* На наш погляд, судячи із встановленого законодавством контингенту платників та порядку справляння податку на промисел, цілком логічно буде віднести його до податків на дрібний бізнес.

** До 01.10.2003 року в окремих регіонах України (згідно з переліком визначеним Кабінетом Міністрів України) суб'єкти сфери торгівлі та послуг, які не перевищили обсягу реалізації продукції (робіт, послуг) у сумі 1 млн. грн. на рік, мали право на застосування ще одного, крім фіксованого та єдиного податків, спрощеного режиму оподаткування у вигляді придбання спеціального торгового патенту. Тому, виходячи із вищезгаданого законодавчого визначення суб'єкта малого підприємництва, плату за придбання спеціального торгового патенту також доречно віднести до податків на малий бізнес.

*** Указом Президента України від 03.07.98 р. № 727/98 «Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва» (в редакції Указу Президента України від 28.06.99 р. № 746/99) передбачено, що суми єдиного податку, сплаченого суб'єктами малого підприємництва – юридичними особами, розподіляються за такими пропорціями: до Державного бюджету України – 20%; до місцевого бюджету – 23%; до Пенсійного фонду України – 42%; на обов'язкове соціальне страхування – 15% (у тому числі до Державного фонду сприяння зайнятості населення – 4%). Проте у 2001–2008 рр. законами України про державний бюджет на відповідний рік було встановлено, що до доходів загального фонду місцевих бюджетів належить єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва (крім частини єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва, що зараховується до Пенсійного фонду України, та відрахувань на обов'язкове соціальне страхування). Тому норматив відрахувань до місцевих бюджетів був таким же, як і для фізичних осіб – платників єдиного податку – 43%.

3. У зв'язку з тим, що у звітності про підсумки виконання місцевих бюджетів у 2003 р. була використана більш деталізована бюджетна класифікація доходів бюджету та внаслідок внесення до неї незначних змін у наступному році, відповідно частково відсутні дані за попередні роки і, починаючи з 2004 р., вже не виділялись показники окремих видів надходжень від малого бізнесу, що ми побачимо нижче.

Отже, за відсутності спеціальної статистики щодо надходжень від суб'єктів малого підприємництва у розрізі рівнів бюджетної системи провести достовірну оцінку і аналіз динаміки загального внеску вітчизняного малого бізнесу у формування місцевих бюджетів не видається можливим. Більш-менш приблизно оцінити такий фіскальний вклад можна хіба що на рівні окремої територіальної громади, в крайньому випадку, регіону. Але це вимагає вільного доступу до інформаційної бази відповідних місцевих фінансових органів і проведення значних трудомістких виборок та розрахунків.

Зважаючи на вищенаведені аргументи, ми розраховували питому вагу в податкових та загальних доходах місцевих бюджетів України податків і зборів, стосовно яких достеменно відомо, що вони надходять майже тільки від суб'єктів малого бізнесу (табл. 1). Проте, перш ніж перейти до аналізу результатів цих обчислень, відображених у табл. 2, вважаємо за доцільне наголосити на таких двох моментах.

По-перше, з незначним упередженням до вищезазначеної групи фіскальних платежів можна віднести і ринковий збір на основі таких суджень:

1) вказаний платіж має статус місцевого, тобто 100-відсотково зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

2) очевидний той факт, що переважну більшість постійних торговців на ринку становлять представники дрібного і малого бізнесу;

Укрупнена структура доходів місцевих бюджетів України в 2001–2007 роках¹⁷

Найменування статті доходів	Частка, в %													
	у податкових надходженнях							у загальних доходах						
	2001 р.	2002 р.	2003 р.	2004 р.	2005 р.	2006 р.	2007 р.	2001 р.	2002 р.	2003 р.	2004 р.	2005 р.	2006 р.	2007 р.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Податкові надходження	100	100	100	100	100	100	100	59,10	58,26	54,20	46,23	43,95	40,76	43,29
<i>Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості</i>	73,80	73,28	73,52	69,45	70,70	74,68	78,99	43,61	42,70	39,85	32,11	31,07	30,44	34,20
Податок з доходів фізичних осіб (до 01.01.2004 р. – прибутковий податок з громадян):	59,46	65,77	72,71	68,71	69,89	73,68	78,00	35,14	38,32	39,41	31,76	30,71	30,03	33,77
у т. ч. податок з доходів фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності і незалежної професійної діяльності	0,67	0,71	0,77	0,58	0,43	0,55	0,47	0,40	0,42	0,42	0,27	0,19	0,22	0,20
у т. ч. фіксований податок на доходи фізичних осіб від зайняття підприємницькою діяльністю	1,53	1,42	1,32	1,34	1,08	0,83	0,61	0,90	0,83	0,72	0,62	0,47	0,34	0,26
у т. ч. прибутковий податок з працівників малих підприємств та членів кооперативів (окремо виділявся в 2003 р.)	...	...	0,76	...	...	...	...	...	...	0,41	...	...	...	...
Податок на прибуток підприємств:	14,34	7,51	0,81	0,75	0,81	1,00	0,99	8,48	4,38	0,44	0,34	0,36	0,41	0,43
у т. ч. податок на прибуток підприємств і організацій, що належать до комунальної власності	...	0,91	0,81	0,75	0,81	1,00	0,99	...	0,53	0,44	0,34	0,36	0,41	0,43
Податки на власність	3,74	3,57	3,23	3,60	3,53	3,51	3,04	2,21	2,08	1,75	1,66	1,55	1,43	1,32
Податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів	3,74	3,57	3,23	3,60	3,53	3,51	3,04	2,21	2,08	1,75	1,66	1,55	1,43	1,32

¹⁷ Розраховано за даними звітів Державного казначейства України про виконання місцевих бюджетів за доходами.

Продовження табл. 2

Найменування статті доходів	Частка, в %														
	у податкових надходженнях							у загальних доходах							
	2001 р.	2002 р.	2003 р.	2004 р.	2005 р.	2006 р.	2007 р.	2001 р.	2002 р.	2003 р.	2004 р.	2005 р.	2006 р.	2007 р.	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
<i>Збори за спеціальне використання природних ресурсів</i>	11,01	11,04	11,01	12,79	11,83	10,41	8,99	6,51	6,43	5,97	5,91	5,20	4,24	3,89	
Плата за землю	10,97	10,98	10,93	12,53	11,52	10,09	8,72	6,48	6,39	5,92	5,79	5,06	4,11	3,78	
<i>Внутрішні податки на товари та послуги</i>	3,98	4,11	3,65	4,76	4,87	4,52	3,48	2,35	2,39	1,98	2,20	2,14	1,84	1,50	
Податок на промисел	0,06	0,04	0,04	0,04	0,03	0,02	0,02	0,04	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	
Плата за придбання спеціального торгового патенту на здійснення торгівельної діяльності та діяльності з надання побутових послуг	...	...	0,05	0,00	0,00	0,00	0,00	...	...	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Інші податки</i>	7,46	8,00	8,58	9,39	9,06	6,88	5,51	4,41	4,66	4,65	4,34	3,98	2,80	2,38	
Місцеві податки і збори:	3,48	3,30	3,19	3,03	2,54	2,08	1,64	2,06	1,92	1,73	1,40	1,11	0,85	0,71	
у т. ч. ринковий збір	1,56	1,59	1,60	1,75	1,47	1,21	0,98	0,92	0,93	0,87	0,81	0,64	0,49	0,42	
Єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва:	3,09	3,93	4,80	5,73	5,81	4,36	3,57	1,82	2,29	2,60	2,65	2,56	1,78	1,55	
<i>у т. ч. єдиний податок на підприємницьку діяльність з юридичних осіб</i>	1,81	2,21	2,71	3,20	2,85	2,18	1,61	1,07	1,29	1,47	1,48	1,25	0,89	0,70	
<i>у т. ч. єдиний податок на підприємницьку діяльність з фізичних осіб</i>	1,28	1,72	2,09	2,53	2,96	2,18	1,96	0,75	1,00	1,13	1,17	1,30	0,89	0,85	

Продовження табл. 2

Найменування статті доходів	Частка, в %														
	у податкових надходженнях										у загальних доходах				
	2001 р.	2002 р.	2003 р.	2004 р.	2005 р.	2006 р.	2007 р.	2001 р.	2002 р.	2003 р.	2004 р.	2005 р.	2006 р.	2007 р.	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
Неподаткові надходження	X	X	X	X	X	X	X	X	7,34	7,10	5,53	6,60	6,32	6,25	
<i>Доходи від власності та підприємницької діяльності</i>	X	X	X	X	X	X	X	1,74	0,24	0,28	0,38	0,39	0,53	0,65	
Частина прибутку (доходу) господарських організацій (які належать до комунальної власності, або у статутних фондах яких є частка комунальної власності), що вилучається до бюджету	X	X	X	X	X	X	X	...	...	...	0,02	0,04	0,05	0,07
Надходження від грошово-речових лотерей	X	X	X	X	X	X	X	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
<i>Адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу</i>	X	X	X	X	X	X	X	1,05	1,01	0,94	1,11	0,82	0,70	0,76	
<i>Надходження від штрафів та фінансових санкцій</i>	X	X	X	X	X	X	X	0,30	0,11	0,06	0,05	0,04	0,03		
<i>Інші неподаткові надходження</i>	X	X	X	X	X	X	X	0,51	0,24	0,24	-1,81	0,25	0,51	0,51	
<i>Власні надходження бюджетних установ</i>	X	X	X	X	X	X	X	5,14	5,74	5,58	5,80	5,10	4,55	4,33	
<i>Доходи від операцій з капіталом</i>	X	X	X	X	X	X	X	0,44	2,18	2,99	4,25	3,87	3,51	4,47	
<i>Цільові фонди</i>	X	X	X	X	X	X	X	2,74	1,00	1,52	1,52	2,06	1,94	2,63	
Разом доходів (без урахування міжбюджетних трансфертів)	X	X	X	X	X	X	X	71,02	68,78	65,81	57,53	56,48	52,53	56,65	
Офіційні трансферти	X	X	X	X	X	X	X	28,98	31,22	34,19	42,47	43,52	47,47	47,28	
УСЬОГО ДОХОДІВ	X	X	X	X	X	X	X	100	100	100	100	100	100	100	

Примітки. Окремі незначні розбіжності при підсумку відносних показників зумовлені округленням чисел до 0,01%. Запис «...» означає, що дані за відповідні роки відсутні.

3) з уже відомих нам причин, точна інформація про суму ринкового збору, сплаченого приватними підприємцями, які придбали патент на право здійснення продажу товарів і надання супутніх такому продажу послуг на ринках на умовах сплати фіксованого податку, відсутня. Тим не менше, так як вказані суб'єкти малого бізнесу становлять основний контингент постійних платників ринкового збору, то вони забезпечують лівову частку надходжень останнього. Це зумовлено тим, що застосування фіксованого податку, окрім інших встановлених обмежень, можливе лише за умови обов'язкової і регулярної сплати ринкового збору.¹⁸

По-друге, варто також зауважити, що у звітах органів Державного казначейства України про виконання місцевих бюджетів за доходами в 2003 р. окремою стрічкою виділявся прибутковий податок з працівників малих підприємств і кооперативів, який, безумовно, потрібно включити до внеску малого бізнесу у формування доходів місцевих бюджетів. На жаль, у звітності за попередні і наступні роки цей показник більше не виокремлювався. Тому, враховуючи, що вказані надходження становили незначну частку у податкових і загальних доходах місцевих бюджетів (відповідно приблизно 0,8 і 0,4%), а також те, що упродовж 2001–2007 рр. чисельність зайнятих на малих підприємствах практично не змінилася (за даними Держкомстату України, вона становила 1818,7 тис. осіб у 2001 р. і 1841,3 тис. осіб у 2007 р.), можна з великою імовірністю припустити, що протягом вказаного періоду ця частка була стабільною.

Як видно з табл. 2, у період 2001–2007 рр. сукупна роль податків і зборів, які сплачують в основному представники малого бізнесу (з врахуванням ринкового збору і податку на доходи працівників малих фірм), у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів була невеликою – питома вага у податкових надходженнях і загальних доходах коливалась в межах відповідно 6,5–10% та 3–5%. Тобто щорічно зазначені фіскальні платежі давали менше, аніж сама плата за землю чи сумарні неподаткові надходження, зате в окремі

¹⁸ Відповідно до ст. 14 Декрету Кабінету Міністрів України «Про прибутковий податок з громадян» від 26 грудня 1992 року № 13-92 (з наступними змінами і доповненнями), яка не втратила своєї чинності, громадяни, що здійснюють підприємницьку діяльність без створення юридичної особи, мають право самостійно обрати спосіб оподаткування доходів, одержаних від цієї діяльності, за фіксованим розміром податку (замість податку з доходів фізичних осіб, нараховуваних на фонд оплати праці і ще ряду обов'язкових платежів, а також придбання ліцензії) за умови, якщо:

– кількість осіб, що перебувають у трудових відносинах з таким громадянином – платником податку, включаючи членів його сім'ї, які беруть участь у підприємницькій діяльності, не перевищує п'яти;

– валовий дохід такого громадянина від самостійного здійснення підприємницької діяльності або з використанням наймані праці за останні 12 календарних місяців, що передують місяцю придбання патенту, не перевищує 7000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (119000 грн.);

– громадянин здійснює підприємницьку діяльність з продажу товарів і надання супутніх такому продажу послуг на ринках та є платником ринкового збору;

– він не здійснює торгівлі лікєро-горілчаними та тютюновими виробами.

роки вони перевищували обсяги податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів майже у 2–3 рази, а надходження до цільових фондів – у 2–5 разів.

Щоправда, в окремих областях України внесок сектору малого бізнесу у формування бюджетних ресурсів на локальному рівні був значно помітнішим. Так, наприклад, у 2005 р. сумарна частка лише трьох платежів (фіксованого податку на доходи фізичних осіб від зайняття підприємницькою діяльністю, єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва та ринкового збору) у сукупних податкових надходженнях місцевих бюджетів окремих регіонів значно перевищувала відповідний середній показник по Україні (8,4%) і становила: у м. Севастополі – 12,4%, у Закарпатській області – 13,5%, у Тернопільській області – 13,6%, у Хмельницькій області – 14,9% та у Чернівецькій області – 17,6%. Іншими словами, кожен 6-8 гривню загальних податкових надходжень місцевих бюджетів у перелічених регіонах давали надходження трьох названих платежів від суб'єктів малого бізнесу. А за показником співвідношення сумарних надходжень ринкового збору, єдиного та фіксованого податків до загальних доходів місцевих бюджетів лідирували Чернівецька (4,5%), Одеська (4,6%), Харківська (5,3%) області та м. Севастополь (5,1%), де цей показник перевищував середній рівень по країні (3,4%) в 1,3–1,6 рази (табл. 3–4). Отже, лише сплата цих податкових платежів забезпечувала приблизно двадцяту частину усіх бюджетних ресурсів, які знаходилися в розпорядженні органів місцевого самоврядування вказаних регіонів України.

Таблиця 3

Динаміка часток обсягів сплаченого фіксованого податку, ринкового збору і єдиного податку у податкових надходженнях місцевих бюджетів у розрізі регіонів України у 2005–2007 роках (у порівнянні з попереднім роком)¹⁹

(%)

Назва регіону	2005 рік				2006 рік				2007 рік			
	Фіксований податок на доходи фізичних осіб від зайняття підприємницькою діяльністю	Ринковий збір	Єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва	Разом	Фіксований податок на доходи фізичних осіб від зайняття підприємницькою діяльністю	Ринковий збір	Єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва	Разом	Фіксований податок на доходи фізичних осіб від зайняття підприємницькою діяльністю	Ринковий збір	Єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва	Разом
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
АР Крим	1,4	1,8	7,1	10,3	1,1	1,5	5,4	8,0	0,8	1,2	4,4	6,4
Вінницька область	1,6	1,4	6,6	9,6	1,2	1,2	5,0	7,4	0,9	0,9	4,1	5,9
Волинська область	1,6	2,3	6,6	10,5	1,2	1,8	5,0	8,0	0,9	1,4	4,1	6,4
Дніпропетровська область	0,6	0,9	4,1	5,6	0,5	0,7	3,2	4,4	0,4	0,6	2,8	3,8
Донецька область	1,0	1,0	4,6	6,6	0,8	0,8	3,5	5,1	0,6	0,6	2,7	3,9
Житомирська область	1,3	2,0	6,6	9,9	1,1	1,6	5,0	7,7	0,9	1,5	4,3	6,7
Закарпатська область	1,8	2,0	9,7	13,5	1,4	1,7	7,4	10,5	0,9	1,2	6,0	8,1
Запорізька область	0,8	1,4	4,9	7,1	0,6	1,2	3,8	5,6	0,5	1,1	3,1	4,7
Івано-Франківська область	0,9	1,7	6,4	9,0	0,7	1,4	4,9	7,0	0,5	1,2	4,2	5,9
Київська область	1,0	0,9	6,8	8,7	0,8	0,8	5,2	6,8	0,6	0,6	3,8	5,0
Кіровоградська область	1,0	1,4	5,2	7,6	0,8	1,2	4,2	6,2	0,6	0,9	3,3	4,8
Луганська область	1,4	1,8	4,5	7,7	1,2	1,5	3,5	6,2	0,9	1,2	2,9	5,0

¹⁹ Розраховано за даними звітів Державного казначейства України про виконання місцевих бюджетів за доходами.

Продовження табл. 3

Назва регіону	2005 рік				2006 рік				2007 рік			
	Фіскальний податок на доходи фізичних осіб від зайняття підприємницькою діяльністю	Ринковий збір	Єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва	Разом	Фіскальний податок на доходи фізичних осіб від зайняття підприємницькою діяльністю	Ринковий збір	Єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва	Разом	Фіскальний податок на доходи фізичних осіб від зайняття підприємницькою діяльністю	Ринковий збір	Єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва	Разом
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Львівська область	0,8	1,2	7,0	9,0	0,7	1,0	5,5	7,2	0,5	0,8	4,6	5,9
Миколаївська область	1,3	1,5	6,4	9,2	1,0	1,3	5,0	7,3	0,8	1,5	4,3	6,6
Одеська область	2,0	2,4	6,5	10,9	1,6	2,0	5,0	8,6	1,1	1,5	4,2	6,8
Полтавська область	0,8	1,4	5,7	7,9	0,7	1,2	4,6	6,5	0,5	0,9	3,5	4,9
Рівненська область	1,0	1,8	7,8	10,6	0,8	1,5	6,0	8,3	0,6	1,3	4,7	7,2
Сумська область	1,2	1,4	5,9	8,5	1,0	1,2	4,6	6,8	0,8	0,9	3,9	5,6
Тернопільська область	1,7	2,1	9,8	13,6	1,4	1,8	7,6	10,8	1,0	1,4	6,1	8,5
Харківська область	2,0	2,2	7,6	11,8	1,6	1,8	5,8	9,2	1,1	1,4	4,6	7,1
Херсонська область	1,1	1,9	7,2	10,2	0,9	1,6	5,3	7,8	0,7	1,4	4,5	6,6
Хмельницька область	2,1	5,4	7,4	14,9	1,8	4,5	5,8	12,1	1,4	4,1	4,8	10,3
Черкаська область	1,1	1,1	6,2	8,4	0,9	1,0	4,8	6,7	0,8	0,8	4,2	5,8
Чернівецька область	3,0	4,9	9,7	17,6	2,4	4,7	7,5	14,6	1,6	3,4	6,2	11,2
Чернігівська область	1,3	1,7	7,4	10,4	1,0	1,4	5,6	8,0	0,8	1,1	4,6	6,5
м. Київ	0,3	0,7	4,6	5,6	0,2	0,6	3,0	3,8	0,1	0,4	2,5	3,0
м. Севастополь	1,1	2,3	9,0	12,4	0,8	1,8	6,1	8,7	0,6	1,4	5,4	7,4
Загалом по Україні	1,1	1,5	5,8	8,4	0,8	1,2	4,4	6,4	0,6	1,0	3,6	5,2

Таблиця 4

Динаміка часток обсягів сплаченого фіксованого податку, ринкового збору і єдиного податку у загальних доходах місцевих бюджетів²⁰ у розрізі регіонів України у 2005–2007 рр. (у порівнянні з попереднім роком)²¹

(%)

Назва регіону	2005 рік				2006 рік				2007 рік			
	Фіксований податок на доходи фізичних осіб від зайняття підприємницькою діяльністю	Ринковий збір	Єдиний податок для підприємництва	Разом	Фіксований податок на доходи фізичних осіб від зайняття підприємницькою діяльністю	Ринковий збір	Єдиний податок для підприємництва	Разом	Фіксований податок на доходи фізичних осіб від зайняття підприємницькою діяльністю	Ринковий збір	Єдиний податок для підприємництва	Разом
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
АР Крим	0,5	0,7	2,6	3,8	0,4	0,6	2,0	3,0	0,3	0,4	1,6	2,3
Вінницька область	0,5	0,4	1,8	2,7	0,4	0,3	1,5	2,2	0,3	0,3	1,3	1,9
Волинська область	0,4	0,6	1,7	2,7	0,3	0,5	1,3	2,1	0,3	0,4	1,1	1,8
Дніпропетровська область	0,4	0,5	2,3	3,2	0,3	0,4	1,8	2,5	0,2	0,4	1,6	2,2
Донецька область	0,5	0,5	2,5	3,5	0,4	0,4	1,8	2,6	0,3	0,3	1,5	2,1
Житомирська область	0,4	0,6	1,9	2,9	0,3	0,5	1,5	2,3	0,3	0,5	1,4	2,2
Закарпатська область	0,5	0,5	2,5	3,5	0,3	0,4	1,9	2,6	0,3	0,3	1,6	2,2
Запорізька область	0,4	0,6	2,2	3,2	0,3	0,6	1,8	2,7	0,2	0,5	1,5	2,2
Івано-Франківська область	0,2	0,4	1,7	2,3	0,2	0,4	1,4	2,0	0,2	0,3	1,2	1,7
Київська область	0,4	0,3	2,5	3,2	0,3	0,3	1,9	2,5	0,2	0,2	1,6	2,0
Кіровоградська область	0,3	0,5	1,7	2,5	0,3	0,4	1,4	2,1	0,2	0,3	1,1	1,6

²⁰ Для розрахунків використано показники загальних доходів місцевих бюджетів без врахування коштів, що передаються з іншої частини бюджету.

²¹ Розраховано за даними звітів Державного казначейства України про виконання місцевих бюджетів за доходами.

Продовження табл. 4

Назва регіону	2005 рік				2006 рік				2007 рік			
	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
	Фіскальний податок на доходи фізичних осіб від зайняття підприємницькою діяльністю	Ринковий збір	Єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва	Разом	Фіскальний податок на доходи фізичних осіб від зайняття підприємницькою діяльністю	Ринковий збір	Єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва	Разом	Фіскальний податок на доходи фізичних осіб від зайняття підприємницькою діяльністю	Ринковий збір	Єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва	Разом
1												
Луганська область	0,6	0,8	2,1	3,5	0,5	0,6	1,5	2,6	0,4	0,5	1,3	2,2
Львівська область	0,3	0,4	2,5	3,2	0,2	0,4	2,0	2,6	0,2	0,3	1,7	2,2
Миколаївська область	0,5	0,6	2,6	3,7	0,4	0,5	1,9	2,8	0,3	0,6	1,7	2,6
Одеська область	0,8	1,0	2,8	4,6	0,6	0,8	2,0	3,4	0,5	0,6	1,8	2,9
Полтавська область	0,3	0,6	2,3	3,2	0,3	0,5	1,9	2,7	0,2	0,4	1,5	2,1
Рівненська область	0,3	0,5	2,3	3,1	0,2	0,4	1,6	2,2	0,2	0,4	1,4	2,0
Сумська область	0,4	0,5	2,1	3,0	0,3	0,4	1,6	2,3	0,3	0,3	1,4	2,0
Тернопільська область	0,4	0,5	2,4	3,3	0,3	0,4	1,8	2,5	0,2	0,4	1,5	2,1
Харківська область	0,9	1,0	3,4	5,3	0,7	0,8	2,6	4,1	0,5	0,7	2,2	3,4
Херсонська область	0,3	0,6	2,2	3,1	0,3	0,5	1,6	2,4	0,2	0,4	1,4	2,0
Хмельницька область	0,6	1,6	2,1	4,3	0,5	1,3	1,7	3,5	0,4	1,3	1,5	3,2
Черкаська область	0,4	0,4	2,1	2,9	0,3	0,3	1,5	2,1	0,3	0,3	1,5	2,1
Чернівецька область	0,8	1,2	2,5	4,5	0,6	1,1	1,8	3,5	0,4	0,9	1,6	2,9
Чернігівська область	0,4	0,5	2,3	3,2	0,3	0,5	1,8	2,6	0,3	0,4	1,5	2,2
м. Київ	0,2	0,4	2,4	3,0	0,1	0,4	2,0	2,5	0,1	0,3	1,5	1,9
м. Севастополь	0,5	0,9	3,7	5,1	0,4	0,8	2,8	4,0	0,3	0,6	2,5	3,4
Загалом по Україні	0,4	0,6	2,4	3,4	0,3	0,5	1,8	2,6	0,3	0,4	1,5	2,2

Чільне місце серед таких податків і зборів, сплата яких є прерогативою тільки малого бізнесу, займав єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва, фіскальний внесок якого упродовж 2001–2005 рр. збільшився з 3,1 до 5,8% від обсягу податкових надходжень та з 1,8 до 2,6% від загальних доходів місцевих бюджетів України або відповідно в 1,9 та 1,4 раза. При цьому майже 3/5 надходжень єдиного податку до місцевих бюджетів забезпечували його платники – юридичні особи. Основними причинами такого зростання були достатньо різке збільшення кількості платників та консолідованих надходжень згаданого податку загалом по Україні, що засвідчує рис. 1.

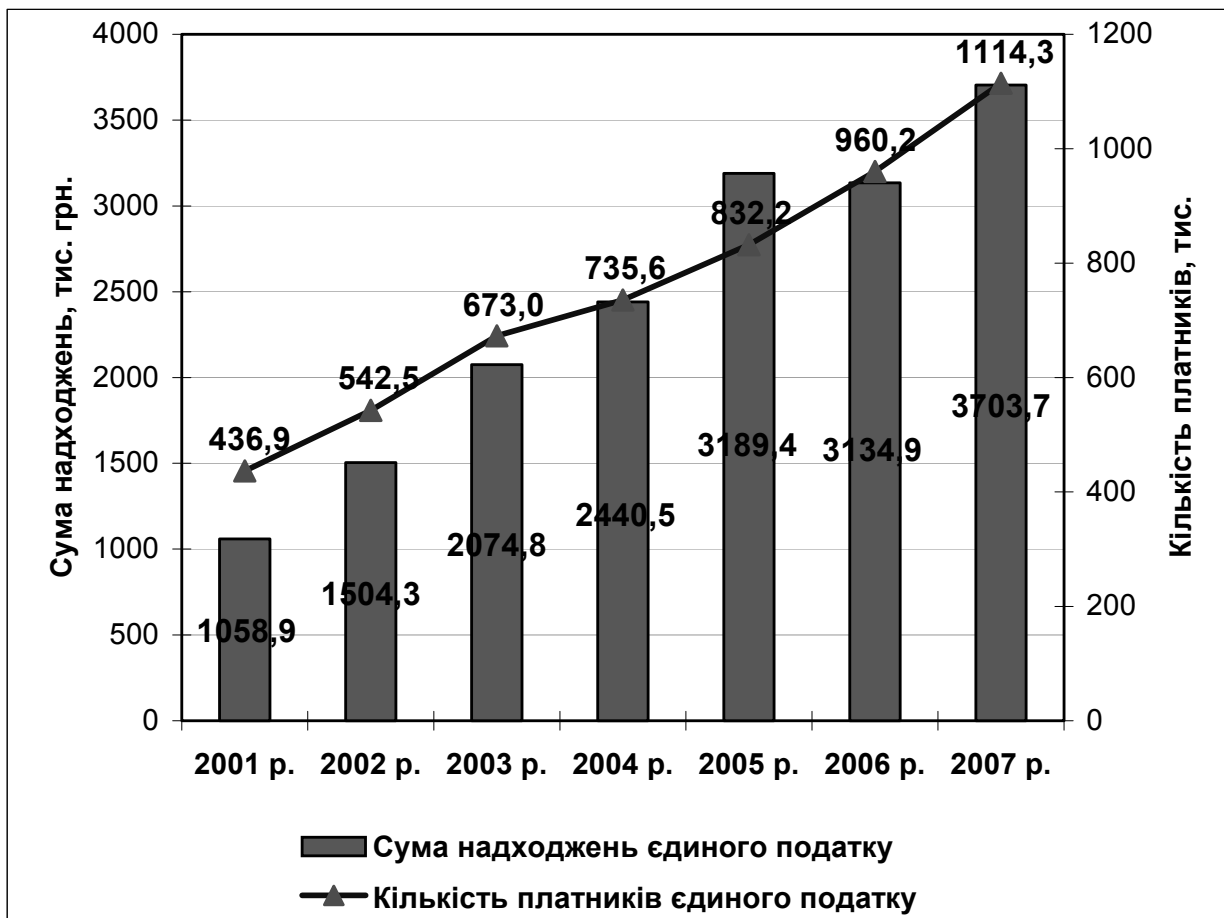


Рис. 1. Динаміка чисельності платників та обсягів сплаченого ними єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва в 2001–2007 рр. (за даними ДПА України).

Тим не менше, упродовж наступних 2006–2007 рр. внаслідок помітного сповільнення темпів зростання обсягів надходжень єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва, показники його питомої ваги в податкових надходженнях і загальних доходах місцевих бюджетів України поступово знизилися до 3,6 та 1,6%, або в 1,6 разу кожен (табл. 2.4). Аналогічна ситуація спостерігалася і в усіх без винятку регіонах країни, що підтверджує порівняння відповідних статистичних даних за 2005–2007 рр. (табл. 2.4.3-2.4.4).

Зменшення фіскальної ролі єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва у 2006–2007 рр. відбулося в результаті значного випередження темпів зростання сум податкових надходжень і загальних доходів місцевих бюджетів над темпами збільшення обсягів сплаченого до них єдиного податку (табл. 5).

На нашу думку, основною причиною такого випередження стало різке зниження привабливості спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності для малих підприємницьких структур внаслідок відновлення окремої сплати чотирьох видів внесків на державне соціальне страхування, платником яких суб'єкт малого підприємництва, що обрав спрощений режим оподаткування, раніше не вважався, бо вони сплачувалися у складі єдиного податку (ст. 2, 3 та 6 Указу Президента України від 03.07.98 р. № 727/98 «Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва» (в редакції Указу Президента України від 28.06.99 р. № 746/99)). Згадані зміни в механізмі спрощеного оподаткування призвели до зростання податкового навантаження і збільшення витрат на дотримання регулятивних податкових процедур (ведення персоніфікованого обліку та складання деталізованої звітності щодо зборів на загальнообов'язкове державне пенсійне і соціальне страхування) та значною мірою нівелювали переваги режиму справляння єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва над загальноновстановленим порядком оподаткування.

Відчутніше відреагували на вказані вище нововведення у порядку справляння єдиного податку суб'єкти малого підприємництва – юридичні особи. Так, за даними ДПА України, збільшення кількості цієї категорії платників у 2005–2007 рр. практично зупинилося (135474 у 2005 р., 135689 у 2006 р., 139334 у 2007 р.), а питома вага сплаченого ними єдиного податку у сумарних податкових надходженнях і загальних доходах місцевих бюджетів України знизилася у 1,8 разу. На відміну від малих підприємств, які обрали спрощений режим оподаткування, кількість приватних підприємців – платників єдиного податку продовжувала помітно зростати (696757 у 2005 р., 824478 у 2006 р. і 974928 у 2007 р.), як результат – частка перерахованого ними вказаного податку в податкових надходженнях і загальних доходах місцевих бюджетів знизилася менш відчутно – в 1,5 разу.

На наш погляд, описана ситуація пояснюється більшою привабливістю навіть зміненої спрощеної системи оподаткування, обліку і звітності саме для суб'єктів малого підприємництва – фізичних осіб. На користь такої думки можна привести принаймні два аргументи.

Таблиця 5

Динаміка надходжень єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва, податкових надходжень і загальних доходів місцевих бюджетів у 2005–2007 рр. в розрізі регіонів України (у порівнянні з попереднім роком)²²

Назва регіону	Сума надходжень, млн. грн.												Ланцюгові темпи зростання надходжень, %					
	2005 рік				2006 рік				2007 рік				2006 р. до 2005 р.		2007 р. до 2006 р.			
	Єдиний податок	Податкові надходження	Загальні доходи	Єдиний податок	Податкові надходження	Загальні доходи	Єдиний податок	Податкові надходження	Загальні доходи	Єдиний податок	Податкові надходження	Загальні доходи	Єдиний податок	Податкові надходження	Загальні доходи			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16			
АР Крим	65,5	925,1	2 536,5	63,9	1 175,0	3 181,9	74,7	1 696,6	4 628,3	97,5	127,0	125,4	116,9	144,4	145,5			
Вінницька область	33,3	506,8	1 809,8	34,1	687,6	2 305,3	40,5	991,1	3 136,0	102,6	135,7	127,4	118,5	144,1	136,0			
Волинська область	19,8	298,6	1 188,7	20,2	399,5	1 519,9	24,1	594,3	2 139,5	101,6	133,8	127,9	119,5	148,8	140,8			
Дніпропетровська область	96,5	2 379,4	4 185,9	94,6	2 925,5	5 386,8	112,4	4 074,2	6 859,8	98,0	123,0	128,7	118,8	139,3	127,3			
Донецька область	128,5	2 813,2	5 217,0	124,4	3 543,4	7 018,4	137,8	5 029,0	9 160,2	96,8	126,0	134,5	110,8	141,9	130,5			
Житомирська область	28,5	432,8	1 469,9	28,6	572,6	1 942,7	35,6	834,2	2 636,4	100,0	132,3	132,2	124,7	145,7	135,7			
Закарпатська область	34,4	352,4	1 359,1	33,6	456,3	1 779,0	39,3	656,6	2 401,2	97,9	129,5	130,9	116,8	143,9	135,0			
Запорізька область	52,6	1 068,9	2 441,2	50,4	1 324,1	2 865,5	58,3	1 854,8	3 991,5	95,9	123,9	117,4	115,7	140,1	139,3			
Івано-Франківська область	26,2	412,2	1 575,8	26,9	548,0	1 957,5	33,2	783,8	2 710,7	102,9	132,9	124,2	123,2	143,0	138,5			
Київська область	55,9	818,1	2 221,3	55,7	1 073,8	2 892,3	68,5	1 796,0	4 373,8	99,7	131,2	130,2	123,0	167,3	151,2			
Кіровоградська область	19,8	381,2	1 136,6	20,0	477,7	1 483,7	22,2	670,5	1 953,2	101,0	125,3	130,5	110,7	140,4	131,6			
Луганська область	47,3	1 059,9	2 263,3	46,0	1 314,7	3 139,4	54,2	1 885,0	4 158,1	97,2	124,0	138,7	117,8	143,4	132,4			

²² Розраховано за даними звітів Державного казначейства України про виконання місцевих бюджетів за доходами.

Продовження табл. 5

Назва регіону	Сума надходжень, млн. грн.						Ланцюгові темпи зростання надходжень, %								
	2005 рік			2006 рік			2007 рік			2006 р. до 2005 р.			2007 р. до 2006 р.		
	Єдиний податок	Податкові надходження	Загальні доходи	Єдиний податок	Податкові надходження	Загальні доходи	Єдиний податок	Податкові надходження	Загальні доходи	Єдиний податок	Податкові надходження	Загальні доходи	Єдиний податок	Податкові надходження	Загальні доходи
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Львівська область	69,7	996,0	2 827,8	71,6	1 307,5	3 631,6	85,1	1 857,2	4 980,2	102,7	1 31,3	128,4	118,8	142,0	137,1
Миколаївська область	33,3	516,4	1 269,2	33,2	659,9	1 760,0	39,6	909,6	2 295,1	99,8	127,8	138,7	119,1	137,8	130,4
Одеська область	74,6	1 141,0	2 668,8	73,2	1 472,9	3 661,4	92,0	2 208,9	5 188,8	98,1	129,1	137,2	125,7	150,0	141,7
Полтавська область	43,2	761,0	1 881,5	43,8	956,1	2 245,9	47,9	1 350,4	3 144,7	101,3	125,6	119,4	109,5	141,2	140,0
Рівненська область	29,1	370,7	1 277,9	28,5	476,0	1 743,7	33,0	699,2	2 364,1	98,0	128,4	136,4	115,8	146,9	135,6
Сумська область	26,4	449,4	1 246,8	26,0	569,7	1 610,3	31,8	816,1	2 218,4	98,4	126,8	129,2	122,1	143,2	137,8
Тернопільська область	26,8	274,0	1 128,8	26,3	348,0	1 435,7	30,3	498,3	1 958,8	98,3	127,0	127,2	115,1	143,2	136,4
Харківська область	110,1	1 439,8	3 277,4	105,3	1 813,7	4 011,4	120,3	2 623,6	5 423,0	95,6	126,0	122,4	114,3	144,7	135,2
Херсонська область	26,0	362,0	1 190,2	24,7	464,4	1 562,4	29,4	649,0	2 098,2	95,0	128,3	131,3	119,0	139,7	134,3
Хмельницька область	32,0	430,5	1 489,9	32,8	565,9	1 947,2	39,3	821,5	2 670,7	102,4	131,5	130,7	120,0	145,2	137,2
Черкаська область	31,4	504,0	1 499,3	31,4	658,3	2 069,4	38,3	921,3	2 577,2	100,0	130,6	138,0	122,2	140,0	124,5
Чернівецька область	24,5	252,9	996,9	24,5	325,4	1 377,8	29,4	473,8	1 790,3	100,0	128,6	138,2	119,7	145,6	129,9
Чернігівська область	28,9	391,2	1 282,4	28,5	505,9	1 579,9	33,0	711,7	2 197,7	98,7	129,3	123,2	115,9	140,7	139,1
м. Київ	186,7	4 023,3	7 620,5	180,7	5 998,0	9 226,7	218,6	8 743,8	14 992,6	96,8	149,1	121,1	121,0	145,8	162,5
м. Севастополь	20,5	227,9	555,8	19,0	311,8	679,9	23,8	442,9	956,5	92,8	136,8	122,3	125,3	142,1	140,7
Загалом по Україні	1 371,5	23 588,7	57 618,4	1 348,0	30 931,6	74 015,8	1 592,6	44 593,4	103 004,9	98,3	131,1	128,5	118,1	144,2	139,2

По-перше, підприємці без статусу юридичної особи платять так званий інтегрований паушальний податок²³, ставки якого можуть коливатися тільки у межах законодавчо визначеного інтервалу, що з 1999 р. не змінювався. Тому ці ставки доволі низькі: сума податку для підприємця, який веде бізнес без залучення сторонньої праці, не перевищує 200 грн. на місяць або 2400 грн. на рік, що становить лише 0,48% від можливої максимальної річної виручки у 500 тис. грн.²⁴ Тоді як малі підприємства, які обрали спрощену технологію оподаткування, сплачують єдиний податок за ставками 6% (за умови окремого справляння ПДВ) та 10% від отриманої виручки від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг), яка не повинна за рік перевищувати 1 млн. грн.

По-друге, приватним підприємцям – платникам єдиного податку, значно легше ухилитися від сплати частини єдиного податку, який перераховується за залучених у підприємницьку діяльність осіб, а також внесків на державне соціальне страхування та уникнути пов'язаного з цим дотримання регулятивних фіскальних процедур, бо завдяки специфіці дрібного сімейного бізнесу (підприємницька діяльність часто ведеться на присадибних територіях та в приміщеннях, що перебувають у приватній власності, доступ до яких обмежений) їм легше приховати або зовсім не показувати фактичну кількість задіяних членів сім'ї чи найманих працівників.

Чітко виражена стабільна тенденція до зміцнення позицій єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва у структурі дохідної частини місцевих бюджетів у 2001–2005 рр. та достатньо помітний його внесок у формування місцевих бюджетів в окремих згаданих вище регіонах України у 2005 р. дає змогу зробити висновок, що він у перспективі міг би перетворитися на справді вагоме джерело наповнення місцевих бюджетів лише за умови ліквідації виявлених на практиці недоліків механізму його справляння і надання місцевому самоврядуванню більших прав щодо регулювання цього спрощеного режиму оподаткування через модернізацію відповідного нормативно-правового забезпечення. А поки що фіскальне значення єдиного податку для формування фінансової бази органів місцевого самоврядування залишається малопомітним.

Друге і третє місця за показниками питомої ваги в доходах місцевих бюджетів серед вищевказаного переліку податків і зборів з малого бізнесу займали ринковий збір та фіксований податок на доходи фізичних осіб від зайняття підприємницькою діяльністю. Про стабільність і значною мірою

²³ Податковий платіж у фіксованому обсязі, що заміщує собою низку податків і зборів, що справляються при загальноприйнятому порядку оподаткування.

²⁴ Згідно з чинним законодавством, ставка єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва – фізичних осіб встановлюється місцевими радами за місцем їх державної реєстрації залежно від виду діяльності і не може становити менше 20 гривень та більше 200 гривень на місяць. У разі коли приватний підприємець – платник єдиного податку, здійснює підприємницьку діяльність з використанням найманої праці або за участю у підприємницькій діяльності членів його сім'ї, ставка єдиного податку збільшується на 50 відсотків за кожен член сім'ї.

вичерпаний фіскальний потенціал даних джерел надходжень свідчить, той факт, що протягом 2001–2007 рр. доля ринкового збору у податкових доходах місцевих скарбниць коливалася у діапазоні 1,0–1,8%, а фіксованого податку – відповідно в межах 0,6–1,5%. Якщо ж брати співвідношення до загальних доходів, то навіть спостерігалась чітко виражена тенденція до помітного зниження частки ринкового збору з 0,9 до 0,4%, а фіксованого податку – з 0,9 до 0,3%, тобто відповідно 2,3 та 3 рази. Таке становище з надходженнями згаданих платежів може мати низку пояснень.

По-перше, з об'єктивних причин торгівельна площа ринків не може постійно розширюватись. До того ж створення нових ринків та обладнання додаткових торгових місць у межах вже діючих вимагає значних капіталовкладень та часу на їх освоєння. Зрозуміло, що кількість осіб, які здійснюють підприємницьку діяльність на умовах сплати фіксованого податку, безпосередньо залежить від вказаних вище чинників.

По-друге, новоствореним індивідуальним підприємцям дуже складно конкурувати з тими, хто розпочав бізнес у 1990-их роках. Адже, за оцінками самих ринкових торговців, ще десять років тому для початку конкурентноспроможного власного бізнесу на ринку необхідно було мати \$ 3–5 тис.²⁵ Розмірковуючи логічно, можна стверджувати, що навіть з врахуванням лише одного чинника інфляції, упродовж останнього десятка років необхідна сума стартового капіталу виросла щонайменше у 2–3 рази, що під силу далеко не всім підприємцям-початківцям.

По-третє, після введення спрощеної системи оподаткування, обліку і звітності для суб'єктів малого бізнесу приватні підприємці, які були змушені штучно «заганяти» свою діяльність у «рамки», визначені для фіксованого податку, отримали право обрати вигідніший спосіб фіску. Так, збільшення верхнього граничного рівня податкової ставки з 100 грн. (для фіксованого податку) до 200 грн. (для єдиного податку) компенсується можливостями торгувати і поза межами ринків, істотно диверсифікувати власний бізнес та нарощувати його щорічні обсяги до 500 тис. грн. без необхідності повернення до недосконалого і громіздкого загальноприйнятого порядку оподаткування. А диверсифікація та розширення масштабів фінансово-господарської діяльності привабливі ще тим, що знижують ризик банкрутства. Звичайно, ті індивідуальні підприємці, кому був вигідніший перехід на єдиний податок зробили це ще до початку 2001 р., і на ринках в основному залишилися справді дрібні підприємці, для яких має значення різниця у податкових ставках і розміщення місця торгівлі.

²⁵ Сидорук С. Фіксований податок: подарували і відібрали // Галицькі контракти. – 1998. – № 8. – С. 49.

На наш погляд, проводити аналіз фіскальної ролі інших податків і зборів, які входять до визначеного нами переліку, немає сенсу, бо питома вага кожного з них у податкових надходженнях та сумарних доходах місцевих бюджетів України не досягала відповідно навіть 1,0 та 0,5%.

Таким чином, можна стверджувати, що нині все-таки не малий бізнес є головним чинником формування податкової бази вітчизняних місцевих бюджетів, а основну бюджетотвірну роль відіграють надходження податку з доходів найманих працівників підприємств, установ та організацій, які не відносяться до малого бізнесу, а також перерахування міжбюджетних трансфертів. Крім того, помітний фіскальний вклад у виконання дохідної частини вказаних бюджетів вносить плата за землю (табл. 2). Хоча, звичайно, зрозуміло те, що обсяг перерахованих суб'єктами малого підприємництва податків і обов'язкових платежів не вичерпується переліком тих, за якими здійснювалися розрахунки. Адже на малий бізнес також припадає певна частина обсягів сплаченого земельного податку, податку з власників транспортних засобів та багатьох інших податків і зборів, які зараховуються до бюджетів місцевого рівня.

До того ж малі суб'єкти господарювання сплачують цілу низку фіскальних платежів до державного бюджету, зокрема ПДВ і податок на прибуток, які є найважливішими джерелами його наповнення. Тому певний вклад малого бізнесу є також і в тій сумі коштів, яка «повертається» до місцевого бюджету у вигляді так званих «офіційних трансфертів». Тим не менше, виокремити у всіх згаданих вище надходженнях ту їх частину, яка належить представникам малого підприємництва, на основі наявних даних офіційної статистики не видається можливим²⁶.

Повертаючись до інших джерел формування фінансової бази місцевого самоврядування в Україні, таких як: вільні фінансові ресурси комунальних підприємств, що передаються чи використовуються за розпорядженням виконавчих органів місцевих рад; благодійна, спонсорська фінансова допомога; муніципальні запозичення у формі випуску облігацій внутрішніх місцевих позик, отримання банківського кредиту; надходження від проведення грошово-речових лотерей та місцевих аукціонів, можна констатувати, що через нерозвиненість цих каналів фінансових ресурсів роль малого бізнесу у їх формуванні практично зводиться до нуля.

Так, наприклад, якщо брати малі комунальні підприємства, то більшість з них збиткові або малорентабельні й не мають достатніх коштів для належного фінансування власної господарської діяльності, не говорячи вже про їх передачу в місцевий бюджет чи розпорядження місцевої влади.

²⁶ Див. Шестоперов О. М., Смирнов Н. В. Распределение налогов на совокупный доход (единого налога, взимаемого по упрощенной системе налогообложения, и единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности) по уровням бюджета и роль налоговых поступлений от этих налогов в муниципальных бюджетах в 2003 г. – [Цит. 2004, 24 декабря]. – Доступный из: <http://www.smb.ru/analytics.html?id=distribution_incomes>.

Для підтвердження цього можна навести такі показові дані. Для прикладу, в 2005 р. загальний сальдовий фінансовий результат від звичайної діяльності до оподаткування малих підприємств комунальної та комунально-корпоративної форми власності був від'ємним і вказані сумарні збитки, отримані цим сектором місцевого господарства, становили 150,7 млн. грн. (табл. 6). А величина частини прибутку (доходу) господарських організацій (які належать до комунальної власності, або у статутних фондах яких є частка комунальної власності), вилучена у 2007 р. до місцевих бюджетів України, становила незначну суму 71524,6 тис. грн. або 0,07% від їхніх загальних доходів (табл. 2). При цьому частина вказаної суми, яка припадала на суб'єкти малого підприємництва, очевидно, була ще меншою, бо розрахована на основі даних Держкомстату України частка малих комунальних підприємств у загальній кількості суб'єктів підприємництва комунальної форми власності не перевищувала 60%.

Оскільки в останні роки вітчизняні органи місцевого самоврядування майже не використовували й інші з вищеперелічених форм залучення фінансових ресурсів, то зрозуміло, що представники малого бізнесу не брали участі у формуванні цих коштів. Для прикладу, сума надходжень від місцевих грошово-речових лотерей в Україні в 2006 та 2007 рр. становила відповідно 51,0 та 1079,04 грн.!

А тепер детальніше зупинимось на основних проявах опосередкованого впливу сектору малого підприємництва на формування фінансової основи місцевого спрямування, а також, враховуючи об'єктивну складність кількісного оцінювання вказаних ефектів, хоча б окреслимо можливі підходи до такої оцінки.

Таблиця 6

Основні показники діяльності малих підприємств України за формами власності у 2005 р.²⁷

Форма власності	Підприємства, що мали обсяги реалізації		Дохід (виторг) від реалізації продукції (робіт, послуг)		Фінансовий результат від звичайної діяльності, млн. грн.
	Кількість одиниць	Питома вага, %	млн. грн.	Питома вага, %	
Усього	205331	100,0	90918,1	100,0	-529,0
у тому числі: приватна	195321	95,1	87535,3	96,2	-316,5
державна та державна корпоративна	1969	1,0	917,1	1,1	-61,8
комунальна та комунальна корпоративна	8041	3,9	2465,7	2,7	-150,7

²⁷ Статистичний щорічник України за 2005 р. / Державний комітет статистики України; За ред. О. Г. Осауленка: Відп. за вип. В.А. Головка. – К.: Консультант, 2006. – С. 319.

Насамперед, мале підприємництво створює нові робочі місця без бюджетного фінансування, що забезпечує значну економію ресурсів муніципальних бюджетів, які підлягають інвестуванню у місцевий господарський комплекс з метою підвищення рівня трудової зайнятості населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Крім того, як показує досвід економічно розвинутих країн, боротьба з регіональним і місцевим безробіттям за допомогою цільових бюджетних програм, що підвищують соціальний захист безробітних чи створюють для них додаткові робочі місця, менш ефективна, аніж заходи щодо активізації процесів залучення у сферу малого підприємництва і заохочення самозайнятості населення. Це пояснюється тим, що малі форми бізнесу при створенні нових конкурентоспроможних робочих місць, як правило, обходяться значно меншими капіталовкладеннями на одного працівника, особливо це характерно для сфери послуг місцевого господарства.

За оцінками вітчизняних експертів, створення одного робочого місця шляхом бюджетних інвестицій коштує десь не менше \$25 тис., тоді як відкриття власного дрібного бізнесу чи місце найманого працівника суб'єкта малого підприємництва для цього вимагає приблизно у 5 разів менших капіталовкладень, тобто приблизно \$5 тис. Використовуючи ці дані і не претендуючи на особливу точність, можна провести прості і дуже показові розрахунки, які дають змогу принаймні приблизно оцінити опосередкований вплив малого бізнесу на формування фінансових ресурсів місцевого самоврядування в Україні (визначити величину умовної економії бюджетних коштів, які підлягають інвестуванню у створення додаткових робочих місць). При цьому, на наш погляд, необхідно розрізнити загальну річну економію ресурсів місцевих бюджетів, яка визначається як добуток річного приросту кількості зайнятих у сфері малого підприємництва на оціночну величину капіталовкладень у створення одного робочого місця за рахунок бюджетних асигнувань, і чисту економію фінансових ресурсів на місцевому рівні, що розраховується у вигляді різниці між сумою річної загальної економії і величиною капіталовкладень малого бізнесу у створення додаткових робочих місць у відповідному році. Останній же показник обчислюється як добуток приросту чисельності працівників, зайнятих у секторі малого бізнесу, на оціночну суму капітальних вкладень суб'єкта малого підприємництва у створення одного місця роботи або забезпечення самозайнятості однієї особи (табл. 7).

Як засвідчують результати розрахунків умовної загальної економії ресурсів місцевих бюджетів, навіть при помірних щорічних приростах чисельності зайнятих у сфері малого бізнесу в 2002–2007 рр., у сучасних умовах на створення аналогічної кількості додаткових робочих місць за рахунок бюджетних інвестицій потрібно було б здійснити капіталовкладення, які за розміром у 1,5 рази перевищують обсяг фактичного виконання дохідної частини місцевих бюджетів України у 2007 році. А сума умовної чистої

економії фінансових ресурсів на місцевому рівні упродовж згаданого періоду у 1,2 рази перевищує загальну величину доходів, отриманих у 2007 році усіма місцевими бюджетами України²⁸.

Таблиця 7

Розрахунок умовної економії асигнувань місцевих бюджетів України на створення нових робочих місць, отриманої завдяки функціонуванню малого бізнесу в 2002–2007 рр.*

№ з/п	Показники	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1.	Кількість зайнятих у малому підприємстві, тис. осіб <i>приріст до попереднього року, в т. ч.:</i>	4293,7 X	4683,8 +390,1	5149,2 +465,4	5263,3 +114,1	5277,6 +14,3	5322,1 +44,5	5520,2 +198,1
1.1.	Кількість зайнятих на малих підприємствах, тис. осіб <i>приріст до попереднього року</i>	1818,7 X	1932,1 +113,4	2052,2 +120,1	1978,8 -73,4	1890,4 -88,4	1816,6 -73,8	1733,0 -83,6
1.2.	Кількість зайнятих працівників у фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності (включно із найманими працівниками), тис. осіб <i>приріст до попереднього року</i>	2335,0 X	2629,8 +294,8	2972,0 +342,2	3165,3 +193,3	3282,9 +117,6	3398,8 +115,9	3678,9 +280,1
1.3.	Кількість зайнятих працівників у селянських (фермерських) господарствах, тис. осіб	140,0 X	121,9 -18,1	125,0 +3,1	119,2 -5,8	104,3 -14,9	106,7 +2,4	108,3 +1,6
2.	Сума умовної загальної економії ресурсів місцевих бюджетів на створення робочих місць (приріст з гр.1 × \$ 25 тис.), млн. дол. США	X	9752,5	11635,0	2852,5	357,5	1112,5	4952,5
2.1.	Сума капіталовкладень малого бізнесу у створення додаткових робочих місць (приріст з гр.1 × \$ 5 тис.), млн. дол. США	X	1950,5	2327,0	570,5	71,5	222,5	990,5
2.2.	Сума умовної чистої економії фінансових ресурсів на місцевому рівні (гр.2 – гр.2.1), млн. дол. США	X	7802,0	9308,0	2282,0	286,0	890,0	3962,0

* Розраховано автором на основі даних про чисельність зайнятих у малому підприємстві України, наведених у таких джерелах: Аналіз виконання заходів національної програми сприяння розвитку малого підприємництва в Україні в 2003 році. – К.: Інститут Конкурентного Суспільства, 2004. – С.14; Основні показники розвитку малого та середнього підприємництва в Україні // [Цит. 2008, 28 липня]. – Доступний з: <<http://www.dkpr.gov.ua>>; Про розвиток малого підприємництва в Україні в 2007 році // Експрес-випуск Державного комітету статистики України від 11.09.2008 р. № 213. – [Цит. 2008, 28 вересня]. – Доступний з: <<http://www.ukrstat.gov.ua>>.

²⁸ Для наведеного порівняння суми умовної загальної економії ресурсів місцевих бюджетів на створення робочих місць і умовної чистої економії фінансових ресурсів на місцевому рівні виражені в дол. США було переведено у гривні за середньорічним офіційним курсом НБУ – 5,05 грн. за \$1.

Крім цього, входження у сектор малого бізнесу все ширших верств місцевого населення дає змогу їм отримати доволі стабільне основне або додаткове джерело доходів, що не тільки забезпечує достатній рівень життя вказаних груп осіб, але й знімає напругу з місцевих бюджетів, бо скорочуються витрати на соціальний захист малозабезпечених категорій членів територіальної громади.

Зрозуміло, що на практиці кількісно обчислити описаний ефект від розвитку малого підприємництва дуже складно. Для цього необхідно володіти детальною інформацією про чисельність осіб – колишніх реципієнтів соціальних трансфертів у розрізі окремих законодавчо визначених категорій, які втратили право на отримання частини чи всієї суми відповідних виплат у зв'язку із отриманням доходів від трудової або підприємницької діяльності у сфері малого бізнесу, а також про встановлені обсяги вказаних виплат. Оскільки подібна офіційна статистика просто не існує і збір таких даних потребує трудомістких процедур, то розрахувати величину економії ресурсів місцевих бюджетів внаслідок зменшення обсягів видатків на соціальний захист малозабезпечених верств населення можна хіба що у невеликих за чисельністю населення адміністративно-територіальних утвореннях.

Економія фінансових ресурсів місцевого самоврядування також може бути отримана в результаті участі суб'єктів малого підприємництва в тендерах на постачання певних видів продукції (товарів) чи виконання робіт (послуг) на замовлення місцевої влади, у реалізації невеликих інвестиційних проектів, які фінансуються коштом місцевих бюджетів, а також внаслідок їх залучення до експлуатації об'єктів комунальної інфраструктури, що утримуються за рахунок бюджетних асигнувань, на умовах концесії чи довготривалої оренди. Це пояснюється тим, що малі підприємницькі структури в окремих випадках мають багато переваг порівняно з великим і середнім бізнесом.

По-перше, для малого підприємництва характерна низька фондоозброєність і капіталомісткість підчас випуску трудомісткої продукції, виконання робіт, надання послуг, до яких, зокрема, можна віднести різноманітні комунальні послуги, а також швидка окупність вкладень. Наприклад, у США наприкінці 1990-их років у компаній з числом зайнятих менше 100 осіб обсяги продажу на один долар активів були більшими, аніж у великих компаній, не лише у сфері послуг, але й на транспорті²⁹.

По-друге, завдяки своїй більшій гнучкості та мобільності малий бізнес оперативніше адаптується до змін ринкової кон'юнктури. Це дає змогу йому швидше і повніше задовольняти потреби споживачів у нових товарах

²⁹ Муравьев А. И., Игнатъев А. М., Крутик А. Б. Малый бизнес: экономика, организация, финансы: учеб. пособие для вузов. – 2-е изд., перераб. и доп. – СПб: «Издательский дом «Бизнес-пресса». 1999. – С. 17–18.

(послугах) чи поліпшувати їх якісні характеристики, що, зокрема, стосується і житлово-комунальних та місцевих транспортних послуг.

По-третє, при реалізації інвестиційно-інноваційних проектів, в т. ч. у комунальній сфері, малому бізнесу властиві: більша зацікавленість власника і колективу в раціональному використанні інвестиційних ресурсів і запровадженні інновацій через вищу особисту відповідальність, морально-психологічну і матеріальну мотивацію в досягненні успіху; нижчі організаційні витрати при впровадженні нововведень; краща координація дій, вища оперативність і самостійність у прийнятті відповідних рішень порівняно з інертнішими великими фірмами. Тому закономірно, що мале підприємництво – це головне джерело інновацій різного роду, що підтверджують результати спеціальних досліджень закордонних вчених. Так, наприклад, у світі «понад 60% новітніх розробок здійснено незалежними винахідниками й невеликими фірмами»³⁰, а в країнах із розвинутою ринковою економікою в період з 1976 по 1986 рр. на фірмах з кількістю працівників до 500 чол. було зареєстровано 322 нововведення на 1 млн. працівників, тоді як на великих – лише 225³¹.

По-четверте, певні переваги малих суб'єктів підприємництва у сфері надання локальних суспільно корисних послуг пояснюється також їх схильністю до вузької спеціалізації на конкретному сегменті ринку товарів (робіт, послуг), майже безпосереднім зв'язком і персоніфікованим характером відносин з місцевим споживачем, що дає змогу краще враховувати та задовольняти індивідуальні і групові побажання та потреби.

По-п'яте, малі форми господарювання ефективніше мобілізують і використовують локальні джерела матеріальних, фінансових і трудових ресурсів, які б за інших обставин залишились не залученими до господарського обігу (наприклад, невеликі місцеві джерела сировинних запасів, відходи колишнього великого виробництва тощо). Крім того, висока морально-психологічна мотивація, матеріальна заінтересованість можуть стимулювати залучення через сферу дрібних фірм в інвестування об'єктів комунальної інфраструктури могутнього потоку приватних заощаджень місцевого населення.

Зрозуміло, що застосувати уніфіковані підходи до визначення економії місцевих бюджетних ресурсів, пов'язаної з тими чи іншими формами участі сектору малого підприємництва у виробництві місцевих суспільно необхідних послуг та функціонуванні комунальної інфраструктури, неможливо, а певні розрахунки можуть бути зроблені лише для кожного випадку окремо.

³⁰ Невелєв О. М. Мале підприємництво в регіоні. Економічні та правові засади. – К., 1998. – С. 4.

³¹ Микитюк О. І. Фінансове забезпечення розвитку малих підприємств // Фінанси України. – 1999. – № 6. – С. 56.

Підбиваючи загальні підсумки, хочемо зазначити, що потенціал малого бізнесу щодо формування фінансової бази місцевого самоврядування в Україні, адекватної реальним потребам територіальних громад, поки що належним чином не реалізований. Тому з метою посилення прямого і опосередкованого впливу згаданого сектору економіки на формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, на наш погляд, доцільно здійснити такі заходи:

1) місцева влада повинна розробити стратегію і тактику та почати практичне втілення цілеспрямованої і ефективної політики, спрямованої на забезпечення форсованого розвитку малого підприємництва на своїй території та розширення його податкової бази. Відповідно, це дасть змогу значно збільшити надходження до місцевих бюджетів без посилення податкового тягаря, а також пришвидшити вирішення проблем безробіття і соціального захисту місцевого населення, реформування житлово-комунального господарства і оптимальної реструктуризації місцевого господарського комплексу без виділення на їх вирішення додаткових бюджетних ресурсів;

2) органи місцевого самоврядування повинні перейти від декларативного (чи формального) до реального стимулювання розвитку малого бізнесу за всіма відомими із світової практики напрямками його підтримки, а саме:

а) формування дієвої інфраструктури підтримки і розвитку малого підприємництва (створення бізнес-інкубаторів, бізнес-центрів, добровільних об'єднань суб'єктів малого підприємництва, безкоштовних консалтингових та інформаційних систем), організація на регіональному і місцевому рівнях підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів для малих суб'єктів господарювання;

б) забезпечення фінансово-кредитної підтримки малому бізнесу через створення різнопланових регіональних і місцевих фондів сприяння його розвитку (фондів інвестиційної підтримки і фінансового лізингу, фондів гарантування кредитних зобов'язань та компенсації комерційним банкам і страховим компаніям втрат від пільгового кредитування і страхування малих підприємницьких структур), комунальних банків для здійснення програм мікrokредитування суб'єктів малого підприємництва, кошти яких формуються за рахунок асигнувань з місцевих бюджетів, доходів від власної діяльності, добровільних і спонсорських внесків, благодійних пожертвувань, грантів і міжнародної допомоги, коштів від приватизації об'єктів комунальної власності та продажу комунального майна тощо;

в) встановлення місцевих податкових та інших пільг для суб'єктів малого бізнесу, які здійснюють інноваційну діяльність та сприяють вирішенню важливих соціально-економічних проблем регіонального і місцевого значення;

г) створення сприятливих умов для залучення в сектор малого бізнесу шляхом відкриття «власної справи» чи у формі найму на роботу соціально незахищених верств населення (інвалідів, жінок, молоді, безробітних, осіб, звільнених за скороченням з державної і місцевої служби, правоохоронних органів і лав Збройних сил України та ін.);

д) сприяння в отриманні малими підприємницькими структурами необхідних для здійснення фінансово-господарської діяльності приміщень і споруд, земельних ділянок, інноваційних продуктів і програмного забезпечення, сучасного обладнання і технологій, інформаційних матеріалів тощо;

е) широке залучення суб'єктів малого підприємництва до виконання регіональних та місцевих науково-технічних і соціально-економічних програм, участі в тендерах (конкурсах) на поставку продукції (товарів), надання послуг для задоволення регіональних та місцевих потреб;

3) з метою формування сильних економічних (бюджетних) стимулів і реальної заінтересованості місцевого самоврядування у інтенсивному розвитку малого бізнесу на підпорядкованій їм території необхідно кардинально змінити пропорції розподілу надходжень податків і зборів від суб'єктів малого підприємництва на користь місцевих бюджетів, внівши такі зміни до податкового і бюджетного законодавства:

а) запровадити для суб'єктів малого підприємництва окремий порядок реєстрації і обліку фіскальних платежів в органах податкової служби України;

в) надати статусу місцевих фіксованому податку на доходи приватних підприємців та єдиному податку для суб'єктів малого підприємництва, що дасть змогу виключити їх з переліку закріплених доходів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам;

г) на довготерміновій основі 100-відсотково закріпити за місцевими бюджетами надходження від ПДВ та податку на прибуток, які сплачують малі підприємницькі структури;

д) надати місцевим радам ширші права у регулюванні оподаткування суб'єктів малого підприємництва;

4) з метою раціонального використання бюджетних ресурсів, ефективнішої реалізації інвестиційних проектів та прискорення реформ у сфері житлово-комунального і місцевого транспортного господарства залучати до надання відповідних локальних суспільно корисних послуг успішно господарюючих і досвідчених представників малого бізнесу шляхом передачі в довготривалу оренду та на концесійних засадах об'єктів комунальної інфраструктури.

Мирослав Артус

кандидат економічних наук, доцент

2.7. Ціноутворення на продукцію підприємств природних монополій у системі функціонування місцевих бюджетів

Повноцінне функціонування ринкової економіки в Україні вимагає застосування таких підходів до ціноутворення, принципів і методів побудови тарифів на продукцію підприємств природних монополій, які б найбільшою мірою узгоджували інтереси виробників, споживачів і держави. Недоліки у формуванні тарифів виявляються у їх завищенні або заниженні, що зумовлює застосування процесів регулювання через відшкодування витрат виробникам або споживачам продукції за рахунок коштів відповідного бюджету. Завищені тарифи потребують компенсації ресурсів певним верствам населення у формі субсидій, допомог тощо, а занижені – фінансування конкретних підприємств природних монополій. Зокрема, на початок 2008 р. потреба у коштах для надання субсидій і пільг з теплопостачання, електричної енергії, природного газу і водопостачання становила 28,1 млн. грн. або майже 7% бюджету м. Тернополя. Отже, лише економічно обґрунтовані тарифи сприяють економічному і раціональному використанню продукції підприємств природних монополій та фінансових ресурсів відповідних місцевих бюджетів. Тому дослідження проблем формування тарифів на продукцію підприємств природних монополій з врахуванням екзогенних і ендогенних чинників, що впливають на результати їхньої фінансово-господарської діяльності, доволі актуальне.

Природні монополії – це економічно доцільні утворення у сферах з яскраво вираженою економією від зростання масштабів виробництва продукції і надання послуг, де конкуренція нездійсненна або незастосовувана через обслуговування всього ринку певної адміністративно-територіальної одиниці. До природних монополій відносять електропостачання, газопостачання, водопостачання, кабельне телебачення, зв'язок, окремі галузі транспорту тощо.

Продукція підприємств природних монополій (електроенергія, газ, вода, кабельне телебачення, зв'язок тощо) відноситься до найважливіших ресурсів споживання і використання домогосподарствами та іншими економічними суб'єктами. Здебільшого вона характеризується нееластичністю попиту, належить до потреб першої необхідності, як хліб, сіль, цукор, сірники тощо, які задовольняються насамперед. Тому з метою попередження зловживань монопольною владою, таким суб'єктам господарювання держава надає виняткові привілеї в обмін на право регулювання їхньої діяльності через формування цін (тарифів) на об'єкти ціноутворення.

Рівень тарифів на продукцію підприємств природних монополій значною мірою відображає пропорційність економічного розвитку суспільства через

задоволення соціальних гарантій населення з одного боку, та забезпечення фінансової стійкості підприємств продукції природних монополій – з іншого. Надзвичайно важлива соціальна значимість продукції природних монополій, використання яких безпосередньо впливає на добробут населення.

В ході історичного розвитку світової теорії і практики накопичений певний досвід ціноутворення на продукцію підприємств природних монополій. Водночас наукова думка не пропонує єдиного підходу до вирішення проблеми з економічного обґрунтування тарифів на цю продукцію. Методи формування тарифів, визначені світовою наукою і практикою, вимагають їхньої адаптації до українських умов розвитку ринкових відносин, у яких функціонують підприємства природних монополій. Ключові питання удосконалення цін досліджували такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як В. Дмитрієв, В. Немчінов, Є. Слуцький, М. Туган-Барановський та сучасні економісти А. Рубанка, В. Студенців, Г. Філюк та інші. Їхні дослідження здебільшого містять теоретичні розробки ціноутворення, формування державної цінової політики, створення матеріальної основи для розвитку підприємств природних монополій тощо. Водночас через відсутність всебічного розгляду питань ціноутворення певною мірою звужуються можливості вирішення проблем формування тарифів на продукцію підприємств природних монополій, які належним чином забезпечували би узгодження інтересів усіх учасників суспільного виробництва.

Чинна практика регулювання економічної діяльності суб'єктів господарювання природних монополій в Україні недостатньо ефективна, обмежує потреби управління якістю продукції і послуг споживчим потребам через низьку регулятивну ефективність цін (тарифів). Останнє, зокрема, зумовлюється стабільним зростанням ціни (тарифів) на продукцію підприємств природних монополій, що нерідко перевищує середнє зростання цін в економіці України.

За даними Держкомстату України, у 2000–2006 рр. була тенденція зростання цін у паливно-енергетичному комплексі, водопостачанні, пошті та кур'єрській службі. Зокрема, упродовж зазначеного періоду споживчі ціни в економіці України виросли на 105,5%, а ціни на електроенергію, газ, тепло і воду на 138,3%, на послуги пошти та кур'єрської служби – 111,4%¹. Зростання цін на продукцію підприємств природних монополій зумовлюється об'єктивними (загальним спадом виробництва, скороченням споживчого попиту на окремі види продукції підприємств природних монополій тощо) та суб'єктивними (недосконалістю чинної системи регулювання цін, зловживанням монопольним становищем тощо) причинами, які безпосередньо впливають на зростання цін на промислову продукцію і споживчі товари.

¹ Розраховано на основі даних статистичного щорічника України за 2006 рік / Державний комітет статистики України // За ред. О. Г. Осауленка; Відп. За вип..

В Україні ціни (тарифи) на природний газ та електроенергію, що відпускаються населенню і населеним пунктам, затверджуються Національною комісією регулювання електроенергетики України (НКРЕ). Зокрема, нинішній рівень роздрібних цін на природний газ, що відпускається для потреб населення, та тарифи на електроенергію встановлені постановами НКРЕ².

Ціни (тарифи) на електроенергію та природний газ, що використовуються для потреб населення, однакові для усіх адміністративно-територіальних одиниць України з відповідною диференціацією. Так, тарифи на електроенергію, що відпускається населенню і населеним пунктам, диференційовані за категоріями споживачів:

- населення;
- населення, що проживає у сільській місцевості (населені пункти у сільській місцевості);
- населення, що проживає в будинках, обладнаних кухонними електроплитами, електроопалювальними установками.

Тарифи на електроенергію, що відпускається населеним пунктам, на 3% нижчі за тарифи на електроенергію, що відпускається населенню, а тарифи на електроенергію, що відпускається населенню, яке проживає у сільській місцевості, у середньому на 8% нижчі порівняно з тарифами на електроенергію для населення у містах. Ціни на природний газ, що використовується для потреб населення, диференційовані залежно від обсягів споживання газу за рік у м³ (до 2500, 2500–6000, 6000–12000, більше 12000) та від наявності чи відсутності газового лічильника. Тарифи на природний газ за відсутності газового лічильника у середньому на 10% вищі.

На відміну від рівня цін на природний газ та електроенергію, формування тарифів на виробництво, транспортування, постачання теплової енергії та послуг з централізованого опалення і постачання гарячої води, а також централізованого водопостачання і водовідведення здійснюється безпосередньо підприємствами і затверджується відповідними виконавчими комітетами сільської, селищної, міської рад за погодженням з антимонопольним комітетом та управлінням житлово-комунального господарства місцевої державної адміністрації. Практика формування цін (тарифів) на цю продукцію ґрунтується на витратному методі: повна планова собівартість фізичної одиниці виміру продукції плюс встановлена до неї норма прибутку. На основі складеної виробничої програми за обсягом і видами надання послуг визначаються

² Постанова Національної комісії регулювання електроенергетики України № 309 від 10.03.1999 р. (у редакції постанови НКРЕ від 20.07.2006 № 926) «Про тарифи на електроенергію, що відпускається населенню і населеним пунктам». Постанова Національної комісії регулювання електроенергетики України № 1672 від 10.12.2006 р. про роздрібні ціни на природний газ, що використовується для потреб населення // Урядовий кур'єр. – 2006. – № 244. – 26 грудня.

витрати, прибуток, податки і таким чином визначаються тарифи фізичної одиниці послуги. Отже, формування тарифів відображає повний обсяг витрат, включаючи витрати, зумовлені нераціональним господарюванням, які згідно із законами про оподаткування відносяться на валові витрати виробництва та обігу.

Зокрема, порядок формування тарифів на виробництво, транспортування, постачання теплової енергії, послуги центрального опалення і постачання гарячої води, тарифів на централізоване водопостачання і водовідведення здійснюється на основі відповідних Постанов Кабінету Міністрів України³. У зазначених Постановах деталізується порядок формування кожного виду витрат та встановлені обмеження адміністративних витрат обсягом, що не перевищує 5% планової виробничої собівартості (темпи зростання адміністративних витрат обмежуються чинним рівнем інфляції) та рівня рентабельності 12% по підприємству.

Практика формування планового прибутку для цілей ціноутворення пропорційно до собівартості не стимулює зниження виробничо-збутових витрат, оскільки одночасно з ними зростає і прибуток. Причому частка матеріальних витрат у собівартості продукції постійно зростає. Так, у структурі операційних витрат з виробництва та розподілення електроенергії, газу та води матеріальні витрати у 2001 р. становили 62,5%, 2005р. – 80,8%, 2006 р. – 83,2%⁴. Водночас чинна норма планового обсягу прибутку для формування цін на рівні 12% рентабельності до планової виробничої собівартості видається завищеною з огляду на те, що рентабельність операційної діяльності (відношення фінансового результату від операційної діяльності до витрат операційної діяльності у відсотках) у промисловості України значно нижча. З 2000 по 2006 рр. вона коливається від найнижчої – 2,6% у 2002 р. до найвищої – 5,8% у 2006 р., а рентабельність операційної діяльності економіки України загалом (крім банків і бюджетних установ) коливається від найнижчої 2,7% у 2000 р. до найвищої – 7,0% у 2005 р.⁵

³ Постанова Кабінету Міністрів України від 10 липня 2006 р. № 955 «Про затвердження Порядку формування тарифів на виробництво, транспортування, постачання теплової енергії та послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води» (Із змінами, внесеними згідно з Постановами КМ № 297 від 27.02.2007, № 1267 від 24.10.2007). Постанова Кабінету Міністрів України від 12 липня 2006 р. № 959 «Про затвердження Порядку формування тарифів на послуги з централізованого водопостачання та водовідведення» (Із змінами, внесеними згідно з Постановами КМ № 297 від 27.02.2007, № 1267 від 24.10.2007).

⁴ Статистичний щорічник України за 2006 рік / Державний комітет статистики України // За ред. О. Г. Осауленка; Відп. за вип. П. П. Забродський. – К.: Консультант, 2007. – С. 110. Статистичний щорічник України за 2005 рік Державний комітет статистики України // За ред. О. Г. Осауленка; Відп. за вип. В. А. Головка. – К.: Консультант, 2006 – 111. Статистичний щорічник України за 2001 рік / Державний комітет статистики України // За ред. О. Г. Осауленка; Відп. за вип. В. А. Головка. – К.: Техніка, 2002. – С. 119.

⁵ Статистичний щорічник України за 2006 рік. / Державний комітет статистики України // За ред. О. Г. Осауленка; Відп. за вип. П. П. Забродський. – К.: Консультант, 2007. – С. 56.

Чинна практика ціноутворення, за якої плановий обсяг прибутку в ціні товару формувався пропорційно собівартості, діяла в економіці колишнього СРСР до 1966–1967 рр. і була визнана як така, що «...ослабляла госпрозрахункову самостійність підприємств, зацікавленість у ефективному використанні фондів...»⁶, тому була замінена прогресивнішим вираженням через ціну виробництва. Основним критерієм визначення норми рентабельності були встановлені виробничі фонди. В сучасних умовах господарювання для цілей ціноутворення доцільніше, на нашу думку, визначення планового прибутку у формі норми рентабельності до власного капіталу. Включення до складу ціни прибутку як нормативу рентабельності до власного капіталу точніше відображає рівень фінансової стійкості через ступінь захищеності інтересів інвесторів і кредиторів. Отже, теоретично нижньою межею норми прибутку підприємства є ціна капіталу, а верхньою – прибуток на інвестиції, а практично кожен економічний суб'єкт застосовує індивідуальні підходи до формування тарифів, керуючись власними інтересами та своєю ціновою політикою.

Суттєвим недоліком чинної практики формування тарифів на продукцію підприємств природних монополій є застосування перехресного субсидування однієї категорії споживачів за рахунок іншої. Це так звана цінова дискримінація, коли реалізація продукції (надання послуг) для різних покупців здійснюється за різними цінами.

Практика перехресного тарифотворення успадкована від колишнього СРСР. Її застосування зумовлено заниженими доходами переважної більшості населення, що спостерігаємо і в незалежній Україні. Чинна система формування тарифів економічно вигідна для громадян з низьким рівнем доходів і значно вигідніша для громадян з відносно високим рівнем доходів. У багатьох випадках тарифи на продукцію підприємств природних монополій для населення на 50 відсотків і більше нижчі, порівняно з іншими споживачами. Про це свідчать діючі тарифи на продукцію підприємства КП «Тернопільводоканал» та ОКП «Тернопільтеплокомуненерго» на 2008 р. (табл. 1.)

За даними табл. 1. виявлено, що рівень варіації тарифу з централізованого водопостачання 1 м³ води становить 13,5%, 1 м³ води з водовідведення – 36,0% та 31,0% з 1 великої калорії централізованого виробництва, транспортування та постачання теплової енергії. Розраховані показники характеризують рівень субсидування однієї категорії споживачів продукції природних монополій за рахунок іншої. «Перехресне ціноутворення, як зазначає В. Пінішко – це витвір адміністративно-командної системи, який зберігається в Україні як певний

⁶ Быков Г. М. производительность труда и плановое ценообразование при развитии социализме: Монография. – Київ – Донецьк: Вища школа, 1978. – С. 92.

анахронізм, що гальмує розвиток ринкових відносин, а в деяких випадках їх руйнує, є подвійним стандартом у тарифотворенні, створює живильне середовище для корупції, розкрадання державних коштів»⁷.

Таблиця 1

**Складові тарифів на продукцію КП «Тернопільводоканал»
та ОКП «Тернопільтеплокомуненерго» у 2008 р.**

Споживачі продукції	Одиниця виміру	Собівартість одиниці продукції, грн.	Прибуток у складі ціни продукції		Обсяг ПДВ, грн.	Тариф, грн.
			грн.	% до собівартості		
Водопостачання						
- населення	м ³	1,093	0,049	4,48	0,228	1,37
- населення ближніх сіл	м ³	0,772	0,036	4,66	0,162	0,97
- населення інших сіл	м ³	1,023	0,049	4,30	0,213	1,28
- ОСІБ	м ³	1,040	0,018	1,58	0,212	1,27
- бюджетні установи та інші споживачі	м ³	1,040	0,402	38,65	0,288	1,73
- технологічні потреби	м ³	1,040	0,102	9,31	0,228	1,37
Водовідведення						
- населення	м ³	1,305	0,053	4,06	0,272	1,63
- населення сіл	м ³	1,292	0,058	4,49	0,27	1,62
- ОСІБ	м ³	1,314	0,028	2,13	1,268	1,61
- бюджетні установи та інші споживачі	м ³	1,314	0,444	33,79	0,352	2,11
- технологічні потреби	м ³	1,314	0,044	3,35	0,272	1,63
Теплопостачання						
- населення	Гкал.	191,27	9,22	4,8	40,10	240,59
- бюджетні установи	Гкал.	265,87	35,63	13,4	60,30	361,80
- інші споживачі	Гкал.	264,87	38,10	14,4	60,60	363,58

Застосування витратного методу ціноутворення дає змогу підприємствам природних монополій компенсувати поточні експлуатаційні витрати з надання послуг та отримувати передбачену підприємством норму прибутку. Водночас вона сприяє отриманню значно вищої порівняно з іншими галузями економіки заробітної плати. У 2000–2006 рр. середньомісячна заробітна плата працівників з виробництва та розподілення електроенергії, газу та води була вищою за середньомісячну заробітну плату найманих працівників всієї промисловості. Про це свідчать дані табл. 2.

⁷ Пінішко В. С. Ціни і ціноутворення: навч. посібник. – Львів: «Інтелект-Захід», 2006. – С. 340.

Співвідношення середньомісячної номінальної заробітної плати найманих працівників промисловості і працівників з виробництва та розподілення електроенергії, газу та води⁸

Середньомісячна номінальна заробітна плата найманих працівників	Р о к и						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Промисловості України, грн.	302	406	486	591	743	967	1212
Виробництво та розподілення електроенергії, газу та води	371	476	562	651	767	989	1228
Співвідношення номінальної заробітної плати з виробництва та розподілення електроенергії, газу та води до заробітної плати найманих працівників промисловості України, коефіцієнт	1,228	1,172	1,159	1,102	1,032	1,002	1,013

Встановлені ціни за витратним методом не стимулюють мінімізацію витрат, інноваціям та підвищенню продуктивності. Так, у централізованому водопостачанні і водовідведенні доволі значні втрати, витoki та величина необлікованої води: від найвищого – 75% у м. Ужгороді до 30–35% у м. Рівному. За планом на 2008 р. виробничою програмою КП «Тернопільводоканал» передбачені втрати води до 35% від загального обсягу відбору з підземних джерел.

Прогресивнішою видається практика формування тарифів на виробництво, транспортування та постачання теплової енергії з поділом усіх витрат на умовно постійні та умовно змінні, що здійснюється підприємством «Тернопільтеплокомуненерго» на 2008 р. Умовно постійні витрати становлять 45,7%, а умовно змінні – 54,3%. Водночас формування тарифів на продукцію підприємства «Тернопільтеплокомуненерго» виявляється без відбору економічно обґрунтованих витрат. У розрахунках не показуються втрати підприємства при транспортуванні і постачанні теплової енергії та їхня економія від запровадження новітніх технологій, скорочення адміністративних та деяких інших витрат.

⁸ Статистичний щорічник України за 2006 рік / державний комітет статистики України // За ред. О. Г. Осауленка; Відп. за вип. П. П. Забродський. – К.: Консультант, 2007. – С. 393.

Формування тарифів за витратним методом без жорстких нормативів для усіх підприємств галузі створює умови легко досяжних фінансових результатів за рахунок коштів споживачів та бюджетних ресурсів. Тому в багатьох країнах світу (Великобританії, США, Швейцарії тощо) надають перевагу методів коефіцієнтів зміни цін, які здебільшого встановлюються на 3-5 років. На перший рік рівень цін (тарифів) визначається за чинним витратним методом, а на кожний наступний рік він розраховується за такою формулою⁹ (1):

$$P_t = P_{t-1}(1 + RPI - X_i \pm Z), (1)$$

де P_{t-1} – базова ціна (тариф) на продукцію у попередньому звітному періоді;

$(1 + RPI - X_i \pm Z)$ – коефіцієнт зміни ціни (тарифу) в кожному наступному періоді:

RPI – індекс споживчих цін (дефлятор);

X – планова норма економії на витратах (чинник ефективності підприємства природної монополії);

Z – вплив непередбачуваних обставин чи подій на діяльність підприємства природної монополії.

Основна проблема формування цін (тарифів) за методом коефіцієнтів зміни цін полягає у невизначеності чинника передбачуваних тенденцій щодо витрат (X), який провокує зростання ціни капіталу і гальмує інвестиції. За умови визначення чітких принципів зміни чинника X він має негативні аспекти, оскільки встановлюється зворотній зв'язок між зниженням витрат і можливим зниженням цін, що призводить до зменшення доходів підприємств природних монополій. В умовах жорсткої фіксації чинника X підвищення ефективності суб'єкта господарювання природної монополії стає певною мірою примусовим.

Формування цін, що здійснюється за витратним методом та методом коефіцієнтів зміни цін, на нашу думку, не забезпечує належних стимулів для мінімізації виробничих витрат та розвитку підприємств природних монополій. Останнє зумовлюється здебільшого недоліками в організації управління і не впливає на підвищення ефективності та рентабельності підприємств.

Тарифна політика визначає життєдіяльність підприємств. Від неї залежить не лише платоспроможний попит споживачів продукції підприємств природних монополій, але й техніко-економічний рівень розвитку підприємств та їхня фінансова стійкість. Формування тарифів на продукцію природних монополій повинно здійснюватися з урахуванням необхідності відшкодування витрат на створення продукту, реконструкції, технічного і соціального розвитку та посилення впливу на підвищення якості надання послуг. Рівень цін повинен

⁹ Студенцов В. Государство и естественные монополии // Мировая экономика и международные отношения. – 1995. – № 9. – С. 92.

задовольняти підприємницький інтерес, забезпечувати розвиток підприємств природних монополій, стимулювати впровадження нових технологій створення продукції та сприяти виконанню таких завдань:

- підвищувати можливості суб'єктів підприємницької діяльності, що належать до природних монополій, забезпечувати потреби споживачів у послугах, залучати інвестиції на їхній розвиток та досягати сталих економічних умов діяльності;

- дотримуватися балансу між споживчим попитом на продукцію підприємств природних монополій та обсягом витрат на їхнє створення;

- забезпечувати стабільність, прозорість та прогнозованість тарифів на продукцію підприємств природних монополій;

- забезпечувати беззбиткову діяльність підприємств природних монополій з урахуванням оптимальних виробничо-збутових витрат.

Політика ціноутворення на продукцію підприємств природних монополій, на нашу думку, повинна базуватися на взаємопов'язаних принципах, що сприяють виконанню поставлених завдань та досягненню визначеної мети. Вони відображають екзогенні і ендогенні чинники, що впливають на формування цінової політики підприємств та їхню фінансово-господарську діяльність.

До екзогенних чинників належать:

- споживчі потреби платоспроможних споживачів продукції;
- рівень державного регулюючого впливу;
- характер відшкодування державою витрат за споживання продукції підприємств природних монополій для пільгових категорій населення;
- інфляційні процеси;
- матеріально-технічний стан розвитку підприємств природних монополій.

Ендогенними чинниками, що впливають на формування цін на продукцію підприємств природних монополій, є:

- внутрішньогалузеві витрати на виготовлення продукції;
- якість надання послуг підприємствами природних монополій;
- споживчі властивості продукції природних монополій.

Метою виявлення та оцінки впливу зазначених чинників на формування рівня цін на продукцію підприємств природних монополій є:

- орієнтація обсягу та структури виробництва продукції на відображення суспільно необхідних витрат і забезпечення стимулювання ефективної діяльності виробників продукції;
- забезпечення передбачуваності і прогнозованості рівня цін;
- відображення інтересів виробників продукції та захист споживачів;
- соціальна спрямованість.

Зважаючи на протиріччя окремих завдань, що постають перед підприємствами природних монополій, та соціальну значимість їхньої продукції, розробка та реалізація цінової політики може зумовлювати певний конфлікт інтересів, коли реалізація одних принципів ускладнює реалізацію інших. Зокрема, забезпечення соціальної спрямованості формування цін та захист широких верств населення може призвести до зменшення прибутку підприємств природних монополій, зниження інвестиційної привабливості галузі та темпів розвитку і технічного переоснащення. Останнє потребує надзвичайної обережності та виваженості, компромісної політики в роботі відповідних органів регулювання. Очевидно, необхідний поетапний процес реалізації цінової політики, коли на певних етапах надаються переваги для вирішення визначених першочергових завдань і створюються передумови для реалізації наступних.

Успішна реалізація зазначених завдань і принципів формування цін (тарифів) на продукцію підприємств природних монополій насамперед залежить від рівня досконалості застосування методу ціноутворення. На сьогодні метод, що дає змогу формувати ціни з урахуванням зазначеного комплексу чинників, не розроблений. На нашу думку, на продукцію підприємств природних монополій найдоцільніше встановлювати динамічні ціни з одночасним передбаченням у їхній структурі постійної і змінної частин, що відображають операційні витрати та регулюючу норму рентабельності на власний капітал. Зокрема, постійна частина динамічної ціни – амортизаційні відрахування та інші операційні витрати варто передбачати на певному фіксованому рівні з тривалим періодом (4-5 років) до обсягу діяльності. Змінна частина динамічної ціни повинна відображати зміну рівня цін на купівельні матеріали та витрати на оплату праці з відрахуванням на соціальні заходи – зміну мінімальної заробітної плати, а величина прибутку – економічно обґрунтовану норму на власний капітал з тривалим періодом дії.

Відсутність єдиного економічно обґрунтованого підходу до визначення собівартості продукції та величини прибутку у формі норми рентабельності для цілей ціноутворення усіх підприємств природних монополій зумовлює різний рівень їхньої фактичної рентабельності. Так, рентабельність операційної діяльності виробництва та розподілення електроенергії, газу та води в Україні за 2000–2006 рр. коливався від збитків 1,3% у 2004р. до найвищої рентабельності 5,2% у 2006 р.¹⁰

Враховуючи недоліки чинної практики ціноутворення на продукцію підприємств природних монополій та окреслені вимоги з її удосконалення

¹⁰ Статистичний щорічник України за 2006 рік. / Державний комітет статистики України // За ред. О. Г. Осауленка; Відп. за вип. П. П. Забродський. – К.: Консультант, 2007. – С. 56.

вважаємо за необхідне запропонувати свій підхід щодо визначення ціни. Розрахунок динамічної ціни на продукцію підприємств природних монополій (Цм) можна здійснювати за такою формулою (2):

$$Ц_m = \frac{B_z i + B_n i + 3i_m + PK}{Q} x_{1,2}, (2)$$

де B_z – змінні витрати на купівельні матеріали, послуги тощо без витрат на заробітну плату з нарахуваннями на соціальні заходи у звітному періоді, скориговані на обсяг діяльності та нераціональні витрати;

B_n – постійні витрати з організації і збуту продукції у звітному періоді без витрат на оплату праці за нарахуваннями на соціальні заходи, скориговані на неефективні витрати;

3 – обсяг основної і додаткової заробітної плати та відрахування на соціальні заходи звітного періоду, скориговані на обсяг діяльності та вивільнення працівників в результаті запровадження новітніх технологій;

i – середній індекс інфляції у плановому періоді;

i_m – середній індекс зміни рівня мінімальної заробітної плати у плановому періоді;

P – встановлена норма рентабельності за відношенням чистого прибутку до власного капіталу, коефіцієнт;

K – власний капітал підприємства у звітному періоді, скоригований на його майбутні зміни;

Q – плановий обсяг наданих послуг;

$1,2$ – коефіцієнт, що відображає обсяг ПДВ у ціні послуги.

Практика формування цін (тарифів) на продукцію підприємств природних монополій повинна враховувати економічно обґрунтовані виробничо-збутові витрати та прибуток підприємств у формі норми рентабельності до власного капіталу, що створюють належні економічні умови для збалансованого розвитку цих підприємств з одного боку та забезпечувати захист прав споживачів на отримання ними продукції належної якості у достатній кількості за доступними цінами – з іншого. Удосконалення процесу ціноутворення у сфері діяльності підприємств природних монополій із застосуванням динамічних цін сприятимуть зниженню витрат з організації управління і водночас стимулюватимуть збільшення обсягу діяльності відповідно до потреб споживчого попиту.

Дослідження проблем формування цін (тарифів) на продукцію підприємств природних монополій дає змогу зробити такі висновки:

- спрямування цінової політики на забезпечення відшкодування за рахунок встановлених цін (тарифів) економічно обґрунтованих виробничо-

збутових витрат і формування прибутку за встановленими нормативами рентабельності на власний капітал підприємства;

- запровадження комплексних нормативно-правових актів для забезпечення ефективної системи державного регулювання діяльності підприємств природних монополій на основі єдиних принципів формування цін (тарифів) на об'єкти ціноутворення;

- усунення практики перехресного формування тарифів, яка допускає субсидування однієї категорії споживачів продукції за рахунок інших;

- забезпечення прозорості, відносної стабільності та прогнозованості цін (тарифів) на продукцію підприємств природних монополій.

Удосконалення ціноутворення на продукцію підприємств природних монополій передбачає раціональне використання обмежених ресурсів суспільства, захист законних прав та інтересів споживачів, недопущення перерозподілу частки ВВП на користь монополій через зловживання ринкової влади. Формування економічно обґрунтованих тарифів сприятиме зменшенню видатків місцевих бюджетів, зумовлених ефективною діяльністю підприємств природних монополій.

Ольга Кручко

2.8. Активізація практики місцевих запозичень

Залучення додаткових фінансових ресурсів шляхом випуску місцевих позик є тим способом, який дає змогу територіальним громадам профінансувати окремі довготермінові потреби, оскільки доволі часто податкових надходжень та інших традиційних форм бюджетних надходжень не вистачає для фінансування проектів, які потребують значних одноразових капіталовкладень і мають тривалий термін окупності. Крім того, в умовах поглиблення адміністративної реформи та децентралізаційних тенденцій, органи місцевого самоврядування відіграють щораз вагомішу роль у процесі вирішення суспільних проблем на територіях їх розташування. Відтак, на міські бюджети лягає додатковий тягар, пов'язаний не лише із забезпеченням безперебійного функціонування важливих сфер життєдіяльності міста, а й зі створенням додаткових умов для їх розвитку. Міста стикаються з проблемою недостатньої кількості коштів. В таких умовах найефективнішим інструментом вирішення проблем, пов'язаних із залученням необхідних коштів для фінансування тих чи інших інвестиційних проектів, спрямованих на поліпшення міської інфраструктури, є вихід на ринок місцевих запозичень.

Досвід розвинених країн свідчить, що місцеві органи влади не можуть нормально функціонувати, не випускаючи місцеві облігаційні позики, які є вагомим інструментом забезпечення фінансовими ресурсами суспільних потреб таких, як спорудження та утримання низки об'єктів, функціонування яких має важливе значення для відповідного органу місцевого самоврядування, зокрема

лікарень, шкіл, місцевих електростанцій тощо, а також для фінансування різного роду міських проектів: реконструкції системи освітлення, будівництва житла, мостів, очисних споруд, насосних станцій, системи водозабезпечення. Такі проекти свідчать, що територіальна громада бере на себе довготермінові боргові зобов'язання у формі облігацій місцевої позики, які повертаються упродовж наступних років. Органи місцевого самоврядування можуть мати різноманітні боргові зобов'язання, які сприяють прискоренню соціально-економічного розвитку певного регіону, його реструктуризації, реформуванню відносин власності, підвищенню самостійності у керуванні місцевим господарством та обмеженню монополізму на місцевих ринках. Відповідно, ринок місцевих запозичень виступає важливим інструментом, здатним мобілізувати, перерозподіляти та надавати муніципалітету інвестиційні ресурси розвитку.

Варто зазначити, що випуск облігацій місцевої позики має ряд переваг для органу місцевого самоврядування порівняно з іншими інструментами залучення грошових ресурсів, оскільки:

- муніципальні облігації мають меншу вартість порівняно з кредитами. Конкуренція між інвесторами сприяє зниженню відсоткових ставок. Як правило, невеликі за обсягом випуски облігацій купує один інвестиційний банк;
- місто налагоджує безпосередні стосунки з інвесторами;
- місто має можливість залучити широке коло інвесторів;
- графік погашення встановлюється емітентом позики, а не кредитором, що дає можливість місту, враховуючи його платоспроможність, регулювати грошові потоки в межах територіальної одиниці;
- структура та період емісії облігацій місцевої позики максимально адаптовані до інвестиційних потреб регіону;
- інвестори-резиденти регіону максимально зацікавлені у вирішенні проблем міста і готові інвестувати свої грошові кошти саме в цей вид цінних паперів;
- завдяки вчасному погашенню облігацій, формується публічна історія кредитоспроможності міста, яка у майбутньому дасть змогу здійснити емісію більших обсягів муніципальних облігацій та інших запозичень;
- детальне публічне розкриття інформації про фінансовий стан сприяє прозорості процесів керування містом та підвищенню загальної довіри до органів управління.

Вивчаючи ринок місцевих позик, зазначимо, що в Україні практика випуску місцевих позик мало розповсюджена. На сьогоднішній день правом випуску облігацій місцевої позики, окрім Києва, скористалися лише декілька великих міст, таких як Одеса, Харків, Луцьк, Донецьк, Черкаси, Запоріжжя та ін. (табл. 1).

Випуск облігацій місцевої позики в Україні у 2006–2008 рр.*

Позичальники	Вид запозичень	Дата надання висновку Мінфіном	Відсоткова ставка запозичень, %	Термін запозичень, Роки	Сума здійснених запозичень
Донецька міська рада	випуск облігацій внутрішньої місцевої позики	06.07.2006	12	5	50 млн. грн.
Вінницька міська рада	випуск облігацій внутрішньої місцевої позики	06.05.2006	серія А-11,95 серія В,С-12	серія А – 1 серія В – 2 серія С – 3	серія А – 8 млн. грн. серія Б – 8 млн. грн. серія С – 4 млн. грн.
Комсомольська міська рада	випуск облігацій внутрішньої місцевої позики	06.07.2006	14	3	8 млн. грн.
Бердянська міська рада	Випуск облігацій внутрішньої місцевої позики	11.05.2007	16	5	10 млн. грн
Луцька міська рада	Випуск облігацій внутрішньої місцевої позики	11.05.2007	14	3	10 млн. грн
Вінницька міська рада	Випуск облігацій внутрішньої місцевої позики	17.05.2007	10,55	серія Д- 3 серія Е – 4	серія Д – 6 млн. грн. серія Е – 9 млн. грн.
Львівська міська рада	Випуск облігацій внутрішньої місцевої позики	31.05.2007	9,45	5	50 млн. грн.
Луганська міська рада	Випуск облігацій внутрішньої місцевої позики	26.07.2007	16	5	29,3 млн. грн.
Северодонецька міська рада	Випуск облігацій внутрішньої місцевої позики	28.12.2007	14	5	20 млн.грн.
Бориспільська міська рада	Випуск облігацій внутрішньої місцевої позики	13.03.2008	15	5	9 млн.грн.
Львівська міська рада	Випуск облігацій внутрішньої місцевої позики	15.04.2008	12	5	200 млн.грн.
Вінницька міська рада	Випуск облігацій внутрішньої місцевої позики	17.04.2008	14	3	10 млн.грн.
Луцька міська рада	Випуск облігацій внутрішньої місцевої позики	07.05.2008	14	I серія – 3; II серія – 4; III серія – 5.	I серія – 10 млн.грн; II серія – 10 млн.грн; III серія – 10 млн.грн.
Луганська міська рада	Випуск облігацій внутрішньої місцевої позики	20.05.2008	16	5	50 млн.грн.

Продовження табл. 1.

Миколаївська міська рада	Випуск облігацій внутрішньої місцевої позики	05.06.2008	13	I серія – 2; II серія – 3; III серія – 5.	I серія – 10 млн.грн; II серія – 20 млн.грн; III серія – 20 млн.грн.
Запорізька міська рада	Випуск облігацій внутрішньої місцевої позики	05.06.2008	12	серія F – 2; серія G – 3; серія H – 4.	серія F – 10 млн.грн., серія G – 25 млн.грн., серія H – 25 млн.грн.
Харківська міська рада	Випуск облігацій внутрішньої місцевої позики	09.06.2008	13	3, 5	200 млн.грн.; 305 млн.грн.
Донецька міська рада	Випуск облігацій внутрішньої місцевої позики	01.07.2008	16	5	80 млн.грн.
Краматорська міська рада	Випуск облігацій внутрішньої місцевої позики	10.07.2008	18	2	15 млн.грн.
Київська міська рада	Випуск облігацій внутрішньої місцевої позики	10.09.2008	12,5 14 16,5	3 4 5	1000 млн.грн.

*Складено за даними Міністерства фінансів України

Така ситуація спричинена такими чинниками:

- недосконалістю законодавчо-правового забезпечення системи здійснення місцевих запозичень. В українському законодавстві відсутній базовий закон, який регулює весь комплекс проблем, пов'язаних із здійсненням місцевих позик органами місцевого самоврядування;

- недостатнім розвитком фінансового ринку держави та ринку місцевих запозичень зокрема, їх інфраструктури. Учасники ринку місцевих цінних паперів не мають централізованого доступу до проспектів емісії місцевих облігацій та до інформації про кількісні результати проведення емісії місцевих цінних паперів тощо;

- непрозорістю здійснення операцій з державними цінними паперами, що перешкоджає державі здійснювати належний контроль за станом місцевого боргу;

- неможливістю кредитором отримувати повну та достовірну інформацію про фінансово-економічний стан органу місцевого самоврядування – позичальника;

- бюджетним законодавством вузько обмежена кількість міст, які можуть випускати облігації місцевої позики та ін.

Практика здійснення запозичень до місцевих бюджетів України бере свій початок ще з середини 1990-х, коли перед органами місцевого самоврядування

гостро постала проблема житлового забезпечення. Так, кошти, залучені шляхом місцевих позик, спрямовувались переважно на будівництво житла. Такі запозичення здійснювали Київ, Черкаси, Комсомольськ, Донецьк, Харків. Пізніше перелік цілей, для реалізації яких залучалися кошти, значно розширився. Зокрема, Київ залучив позикові кошти для будівництва метрополітену, Севастополь – на оновлення рухомого складу громадського електротранспорту, Харків – на розвиток енергетичного комплексу та реалізацію муніципальних програм. Визначальну роль у розвитку місцевих запозичень справило формування нормативно-правової бази, яка регулювала процес випуску, розміщення та погашення місцевих позик, яке активізувалось наприкінці 1990-х років. У 2001 р. Верховна Рада України ухвалила Бюджетний кодекс України, який закріпив право місцевих рад та Верховної Ради Автономної Республіки Крим приймати рішення про здійснення запозичень.

Згідно зі ст. 74 Бюджетного кодексу запозичення можна здійснювати лише для покриття видатків бюджету розвитку¹. Такі видатки вимагають негайного виділення коштів з джерел відмінних ніж ті, що вважаються традиційними для бюджетних надходжень. Призначення позики визначається як рівнем соціально-економічного розвитку того чи іншого міста на певному етапі, так і нагальністю тих чи інших проблем міської інфраструктури. Бюджетний кодекс закріпив граничний обсяг видатків, який можна було спрямовувати на обслуговування боргу, а саме 10% видатків загального фонду, та джерела погашення основної суми боргу – за рахунок доходів бюджету розвитку. Таким чином, прийняття Бюджетного кодексу стало передумовою для забезпечення прозорості та прогнозованості місцевих бюджетів. У цей період було прийнято ще низку документів, зокрема Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів», якою встановлено процедуру здійснення запозичень та «Положення про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик». Положення закріплює звітування емітентом про розміщення кожної серії випуску та передбачає подання звіту в разі, якщо тривалість розміщення перевищує один місяць. Аналогічні умови введені і відносно подання звіту про погашення облігацій. Тож Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку має можливість отримувати інформацію про фактичні обсяги розміщення й погашення облігацій внутрішніх місцевих позик та здійснювати контроль за їх випуском, обігом та погашенням.

Вдосконалення правового поля сприяло активізації емісійної діяльності місцевих рад. Першою серед місцевих рад, яка скористалася правом залучати позикові кошти шляхом випуску облігацій внутрішньої місцевої позики, була

¹ Бюджетний кодекс України. Закон України від 21.06.2001 № 2542-III // Відомості ВРУ. – 2001. – № 37.

Київська міська рада, яка здійснила емісію обсягом 150 млн грн., з яких фактично було розміщено цінних паперів на 100 млн грн. До сьогодні це найбільша емісія серед міст України. Крім Києва, емітентами, як і на попередніх етапах розвитку ринку місцевих запозичень України, виступали обласні центри: Донецьк, Харків, Запоріжжя, Одеса, Черкаси, Вінниця, Івано-Франківськ тощо. Обсяги емісій облігацій, періоди їхнього обігу та ставки дохідності за облігаціями на цьому етапі розвитку ринку суттєво змінилися. Так, якщо в 1990-х роках міста й області України здійснювали емісії облігацій у незначних обсягах (0,5 млн грн. – 10 млн грн.), то після прийняття Бюджетного кодексу та відповідних постанов – середній обсяг емісії вже становив 20-50 млн грн.; збільшився і термін обігу облігацій. Якщо в 1990-х роках переважали коротко- та середньотермінові запозичення з періодом обігу 1–2 роки, то після 2003 р. почали здійснюватися переважно середньо- та довготермінові емісії з періодом обігу облігацій 3-5 років. Вирівнялися також і ставки дохідності по облігаціях місцевих позик, зокрема сьогодні вони коливаються на рівні 12–14% річних (табл.1), тоді як на початкових етапах впровадження практики місцевих позик ставка дохідності по облігаціях становила 25–60%.

Незважаючи на значне зниження вартості запозичених коштів всередині країни, для місцевих органів влади доволі привабливим залишається зовнішній ринок капіталу, оскільки іноземні інвестори пропонують нижчу відсоткову ставку на позикові кошти. Проте сьогодні залучення позикових коштів до місцевих бюджетів шляхом укладення кредитних угод з іноземним кредитором широкого розповсюдження не набуло. Цим джерелом наповнення бюджету розвитку в Україні активно користується лише столиця. Саме випуск зовнішніх боргових зобов'язань Києва (єврооблігацій) у 2003 р. на суму 150 млн. дол. США терміном обігу 5 років започаткував кредитну історію українських органів місцевого самоврядування на зовнішньому фінансовому ринку. Перший досвід розміщення місцевих зовнішніх запозичень був доволі вдалим – випуск, андеррайтерами якого виступили Dresdner Bank, J. P. Morgan та UBS, було розміщено у повному обсязі. Світова фінансова спільнота із зацікавленістю поставилася до цінних паперів Києва, а відсоткова ставка за єврооблігаціями при розміщенні була визначена 8,75% річних, що на 0,45 в. п. нижче за граничну, визначену рішенням Київської міської ради.

Протягом 2004–2005 рр. з метою фінансування капіталомістких проектів соціально-економічного розвитку міста, зокрема будівництва Подільського мостового переходу, сміттєпереробного заводу та кардіологічного центру, Київська міська рада здійснила ще два зовнішні запозичення. Механізм залучення був таким: кошти до бюджету розвитку міста були залучені шляхом укладання кредитних угод з іноземними банками, кредит за якими фінансується

за рахунок коштів, що надійдуть від випуску іноземним кредитором від імені позичальника цінних паперів на міжнародних ринках капіталу (єврооблігацій). При цьому щороку збільшувався обсяг коштів, що залучаються, за одночасного зниження відсоткової ставки за користування залученими коштами. У 2004 р. здійснено випуск зовнішніх боргових зобов'язань обсягом 200 млн. дол. США з терміном обігу 7 років та ставкою купона 8,625% річних (андеррайтери Deutsche Bank та Morgan Stanley), у 2005 р. – 250 млн. дол. США з терміном обігу 10 років під 8% річних (андеррайтери Citigroup та Credit Suisse First Boston). До переваг цих двох випусків єврооблігацій Києва, крім зменшення вартості залучених коштів, необхідно віднести й розширення бази інвесторів шляхом забезпечення безпосереднього продажу боргових зобов'язань міста Києва американським та азійським інвесторам.

Таким чином, сьогодні зовнішніми позиками користується лише Київ, хоча через необхідність відновлення міської інфраструктури більшість регіонів потребує залучення додаткових ресурсів. Таке явище зумовлене як обмеженнями, які накладає чинне законодавство України, так і іншими чинниками, пов'язаними з борговою політикою органів місцевого самоврядування. Вибір параметрів здійснення запозичень органами місцевого самоврядування є одним із важливіших елементів управління місцевим боргом, як складової бюджетної політики, та має враховувати всі переваги та недоліки окремих форм залучення позикових коштів до місцевих бюджетів.

Здійснення запозичень вимагає від місцевих органів влади вирішення питання визначення обсягів та вибору умов залучення додаткових коштів з точки зору забезпечення оптимальної структури боргу з метою мінімізації видатків на його обслуговування, підтримання економічно безпечного рівня боргового навантаження, забезпечення рівномірного у часі графіка виплат за борговими зобов'язаннями. Згідно з Указом Президента України № 655/98 від 18.06.1998 обсяг випуску облігацій внутрішніх місцевих позик визначається місцевими радами під час затвердження відповідного бюджету. Граничний обсяг внутрішнього та зовнішнього боргу АР Крим чи органу місцевого самоврядування встановлюється на кожен бюджетний період рішенням про місцевий бюджет.

Сьогодні лише одиниці місцевих органів влади мають достатній обсяг фінансових ресурсів, що можуть бути спрямовані на обслуговування та погашення зовнішнього місцевого богу обсягом від 50 млн. дол. США. Випуск зовнішніх боргових зобов'язань меншою номінальною вартістю не забезпечить їх ліквідність, що негативно впливатиме на вартість залучених коштів. Варто зауважити, що при розміщенні боргових зобов'язань на зовнішніх ринках місцеві органи влади мають великі обов'язкові витрати, що мають фіксований

характер, незалежно від обсягу коштів, який планується залучити, це – оплата юридичного супроводження, комісії організаторам випуску та визначення кредитного рейтингу за міжнародною шкалою. Крім того, протягом усього періоду обігу та погашення боргових зобов'язань в іноземній валюті муніципальний емітент повинен оплачувати відрахування до Пенсійного фонду за купівлю валюти, комісійні платежі, пов'язані із обслуговуванням валютних рахунків; актуальними залишаються і валютні ризики. Компенсувати такі додаткові витрати місцевого бюджету, пов'язані із обслуговуванням зовнішнього боргу, може лише різниця у відсоткових ставках на зовнішньому та внутрішньому ринках, яка відчутна лише тоді, коли залучається велика кількість позикових коштів.

Позитивний досвід розміщення муніципальних облігацій Києвом спонукає інші міста України виходити на зовнішні ринки запозичень. Тим більше, що 2007 р., після внесення відповідних змін до Постанови Кабінету Міністрів України № 2007 від 2003 р., органи місцевої влади отримали право випускати облігації зовнішньої місцевої позики. З іншого боку, фінансові можливості Києва як в силу столичного статусу, так і особливостей українського бюджетного законодавства, більші за обласні центри України. Таким чином, вихід більшості міст України на зовнішні ринки муніципальних запозичень, наразі проблематичний як з огляду їх матеріально-фінансових можливостей, так і параметрів запозичень, які, зазвичай, здійснюються на зовнішніх ринках капіталу. Не випадково, що нині реалізувати свій потенціал у сфері здійснення зовнішніх запозичень мають наміри лише Одеса та Харків. Проте українські міста можуть скористатися усіма перевагами сьогоденного етапу розвитку внутрішнього ринку місцевих запозичень. Загальнодержавна позитивна макроекономічна динаміка, яка створює передумови для зміцнення ресурсної бази міст, а також розвиток кредитної культури на фінансовому ринку України та її адаптація до європейських та світових норм, що зокрема проявляється у поширенні практики рейтингування позичальників (емітентів) та їх боргових зобов'язань, надають можливість українським органам місцевого самоврядування здійснювати запозичення за невисокими ставками та на триваліший термін. При цьому, в міру збільшення рівня кредитоспроможності міст, передумовами чого повинні стати удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин, запровадження планування місцевих бюджетів на середньотермінову перспективу та зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування через передачу окремих джерел доходів місцевим бюджетам (частина податку на прибуток, збір за спеціальне водокористування, плата за видачу ліцензій та інших), органи місцевого самоврядування України, зможуть стати учасниками міжнародного ринку капіталу.

Для врегулювання українського ринку місцевих позик корисним може стати досвід зарубіжних країн. Практично в усіх розвинутих країнах місцеві органи влади можуть брати участь у кредитних відносинах. У Данії, Німеччині, Італії, Нідерландах, Швеції, Швейцарії доступ органів місцевого самоврядування до ринку позичкового капіталу вільний і не обмежується державою. У Франції цей доступ майже вільний. У деяких країнах він здійснюється на основі дозволів держави. Це Австрія, Великобританія, Греція, Іспанія. У багатьох країнах розміщення місцевих позик необхідно погоджувати і реєструвати в центральних органах влади, які повинні підтвердити законність запозичення і гарантувати захист кредиторів.

У міжнародній практиці широко застосовується регулювання місцевих запозичень центральним урядом шляхом встановлення обмежень на суму запозичень, цільову спрямованість позик, регламентацію питань застави та врегулювання дефолтів. У Аргентині, Італії, Японії, Литві та Польщі обсяги запозичень місцевих органів обмежуються максимально допустимою сумою платежів в рахунок обслуговування боргу відносно доходів місцевих бюджетів.

У законодавстві практично всіх зарубіжних країн є вимога спрямування запозичених фінансових ресурсів винятково на інвестиції. Так, наприклад, у Нідерландах муніципалітети можуть залучати ресурси на ринку капіталів лише для фінансування закупок основних засобів, у Швеції – для фінансування проектів капітального будівництва у галузях освіти, охорони здоров'я, енергопостачання. У Росії Московська місцева адміністрація залучає позичкові кошти лише для фінансування конкретних проектів будівництва і виробничих інвестицій комерційного характеру. Практика випуску окремих позик під певні інвестиційні проекти застосовується муніципалітетами Франції та Великобританії².

В процесі випуску місцевих позик позичальником визначаються види застави. Досвід провідних країн свідчить, що інвестори з більшою готовністю позичають ресурси за наявності кількох видів застави, які включають як доходи, що будуть отримані від інвестиційних проектів, так і інші доходи та власне майно територіальної громади. Надзвичайно важлива система врегулювання місцевих дефолтів, яка чітко визначає права і обов'язки кредиторів та позичальників у випадку банкрутства органу місцевого самоврядування як позичальника. Законодавство повинно гарантувати достатній ступінь захисту кредиторів та забезпечувати високий рівень відповідальності позичальників за ефективне використання позик і надання суспільних благ у повному обсязі.

² Пахомов С. Из западноевропейской практики управления муниципальным долгом // Российский экономический журнал. – 2000. – № 7. – С. 93–96.

За рахунок позичок в європейських країнах формується, як правило, 10-15% доходів місцевих бюджетів. Найвищий показник у Сан-Марино, він становить 69%, у Нідерландах – 19%, у Бельгії – 13%, на Кіпрі – 12%, у Чехії – 11%, в Іспанії, Франції – 10% муніципальних доходів³.

Отже, з метою активізації використання органами місцевого самоврядування місцевих позик як інвестиційного інструменту необхідно здійснити такі заходи:

- прийняти закон «Про місцеві запозичення та місцеві гарантії», в якому врегулювати весь комплекс проблем, пов'язаних із здійсненням місцевих запозичень органами місцевого самоврядування;

- забезпечити розвиток фінансового ринку держави та його інфраструктури, сприяти розвитку ринку державних запозичень, як «орієнтира» для ринку місцевих позик;

- законодавчо розширити коло міст, які мають право на випуск облігацій місцевої позики;

- активно впроваджувати в практику здійснення проектних запозичень;

- визначити у законодавчому порядку процедуру дефолту органів місцевого самоврядування, зокрема регламентувати процеси реалізації предметів застави, перерахування надходжень до місцевих бюджетів, реструктуризацію боргу, встановлення процедури зовнішнього фінансового управління;

- визначити види застави для місцевих позик, розширити межі місцевої заборгованості, зокрема надати можливість використання у якості застави не лише видатків, але й доходів місцевих бюджетів, обсягу валової доданої вартості, що виробляється на відповідній території та вартості можливого забезпечення місцевих позик.

Хоча, на даний час, в Україні, місцеві позики широко не використовуються органами місцевого самоврядування, однак в майбутньому вони стануть важливим джерелом поповнення фінансовими ресурсами дохідної частини місцевих бюджетів.

³ Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: навч. посіб. – К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. – 487 с. – (Вища освіта XXI ст.).

РОЗДІЛ 3

РОЛЬ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОМУ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ

Наталія Карпишин

кандидат економічних наук

3.1. Вдосконалення планування та здійснення видатків місцевих бюджетів на охорону здоров'я

У ринкових умовах господарювання кошти місцевих бюджетів – важливе джерело фінансового забезпечення охорони здоров'я в суспільстві. Можливість максимального наближення до споживача медичних послуг, врахування територіальних проблем, гнучкість і оперативність у проведенні змін – усе це основні переваги фінансового забезпечення охорони здоров'я за рахунок місцевих бюджетів.

В Україні місцеві бюджети відіграють винятково важливу роль у фінансуванні охорони здоров'я населення. Зокрема, за рахунок коштів місцевих бюджетів упродовж 1996–1999 рр. було профінансовано більше 90% усіх бюджетних видатків на охорону здоров'я і хоч, починаючи з 2000 р. питома вага видатків місцевих бюджетів на охорону здоров'я почала дещо зменшуватись, однак надалі займала домінуюче значення і коливалась в межах 85–72% (рис. 1).

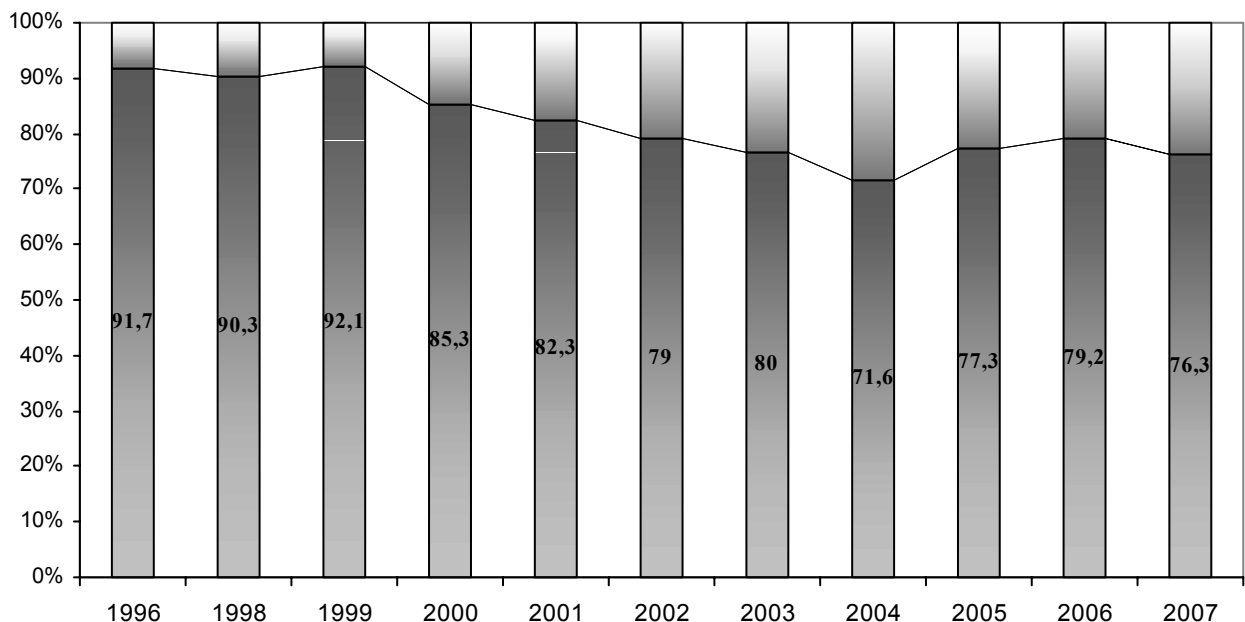


Рис. 2.3. Динаміка частки коштів місцевих бюджетів у структурі фактичних видатків на охорону здоров'я зведеного бюджету України*

* Джерело: розраховано автором за даними Міністерства фінансів України.

Як це видно з рис. 1, незважаючи на чітко окреслену соціальну спрямованість і пріоритетність витрачання коштів місцевих бюджетів на утримання системи охорони здоров'я, спостерігається тенденція до зменшення частки місцевих бюджетів і помітного зростання питомої ваги коштів державного бюджету у фінансуванні охорони здоров'я. Для порівняння: впродовж 1996–2007 рр. плановий обсяг коштів місцевих бюджетів, спрямованих на потреби охорони здоров'я, зріс лише у 6,4 разу, тоді як з державного бюджету – збільшився майже в 11 раз. Відповідно обсяги фактичного фінансування з місцевих бюджетів у зазначеному періоді зросли лише у 6,9 разу проти майже 24-кратного збільшення асигнувань із державного бюджету! Основними причинами виявленої тенденції були законодавчі зміни, внесені Бюджетним кодексом України у розмежування видатків між бюджетами; наявність відомчих закладів охорони здоров'я, мережа яких суттєво зросла; збільшення обсягів спеціального фонду державного бюджету, внаслідок більших можливостей державних закладів охорони здоров'я у проведенні некомерційної діяльності.

Детальніший аналіз фінансування охорони здоров'я можна провести за даними табл. 1. Зокрема, показник питомої ваги видатків місцевих бюджетів на охорону здоров'я щодо валового внутрішнього продукту протягом 1996–2007 рр. постійно коливався. Починаючи з 1996 р., цей показник почав знижуватися і в 2001 р. та 2004 р. опустився до мінімального рівня – 2,5%. Тобто, незважаючи на кількісне зростання масштабів бюджетного фінансування, в країні спостерігається негативна тенденція до зменшення частки видатків місцевих бюджетів на охорону здоров'я щодо ВВП. В наступні роки ситуація несуттєво поліпшилась – в 2005–2006 рр. було отримано результат в 2,7% та 2,9%, а в 2007 р. – 3,2%, однак досягнути рівня частки видатків на охорону здоров'я з місцевих бюджетів у ВВП за 1996 р. так і не вдалось. Загалом зростання цього показника на тлі поступового збільшення загального обсягу ВВП в країні – це позитивне явище.

Аналіз питомої ваги видатків на охорону здоров'я в загальній структурі запланованого обсягу видатків місцевих бюджетів показав, що з кожним роком цей показник становить дедалі менший відсоток – у 2007 р. його значення знизилось до рівня 18,3%, що значно менше порівняно з 32,3% у 2000 р. Проте, незважаючи на зниження частки видатків на охорону здоров'я в загальній структурі видатків місцевих бюджетів, фінансування охорони здоров'я надалі займає друге місце після фінансування освіти в політиці витрачання коштів на місцевому рівні.

Динаміка видатків зведеного бюджету і місцевих бюджетів України на охорону здоров'я впродовж 1996–2007 рр.*

(млн. грн.)

Роки	Видатки місцевих бюджетів						Видатки зведеного бюджету					
	План	Факт	Рівень виконання, %	Темп приросту, % (за фактом)	Питома вага у загальній сумі видатків місцевих бюджетів, % (план)	Питома вага фактичних видатків на охорону здоров'я у ВВП, %	План	Факт	Рівень виконання, %	Темп приросту, % (за фактом)	Питома вага у загальній сумі видатків зведеного бюджету, % (план)	Питома вага фактичних видатків на охорону здоров'я у ВВП, %
1996	3127,5	2945,0	94,2	-	29,6	3,6	3693,4	3212,4	87,0	-	10,8	3,9
1998	3583,4	3280,8	91,6	+11,4	30,4	3,2	4287,4	3634,2	84,6	+13,1	12,9	3,5
1999	4078,0	3617,8	88,7	+10,3	30,9	2,8	4658,0	4428,4	95,1	+21,8	13,1	3,4
2000	4426,4	4165,8	94,1	+15,1	32,3	2,4	5212,7	4888,1	93,8	+10,3	12,3	2,8
2001	5363,9	5133,0	95,7	+23,2	22,1	2,5	6744,8	6238,9	92,5	+27,6	12,8	3,1
2002	6065,9	5955,7	98,2	+16,0	23,9	2,7	8502,8	7538,0	88,7	+20,8	12,2	3,4
2003	7342,4	7356,4	100,1	+23,5	22,5	3,3	9896,3	9708,2	98,0	+28,8	12,3	4,3
2004	8606,6	8694,1	101,0	+18,1	21,1	2,5	12219,8	12141,0	99,4	+25	11,5	3,5
2005	11820,5	11968,3	101,3	+37,7	20,7	2,7	15122,2	15476,5	102,3	+27,5	10,9	3,5
2006	15443,7	15638,1	101,3	+30,7	19,7	2,9	19455,7	19738,3	101,5	+27,5	11,2	3,6
2007	20055,9	20396,5	101,7	+30,4	18,3	3,2	26522,6	26717,6	100,7	+35,4	11,1	4,2

* Джерело: розраховано автором за даними Міністерства фінансів України.

Як свідчить аналіз даних табл. 1, показник виконання запланованих видатків на охорону здоров'я з місцевих бюджетів впродовж 1996–2003 рр. жодного разу не було виконано. Поліпшення ситуації із виконанням запланованих обсягів фінансування почалось у 2003 р. і в 2007 р. було досягнуто найвищого рівня виконання, а саме: вдалось перевиконати план на 1,7%. Стабільне виконання запланованих у бюджеті показників фінансування позитивно відображається на фінансовому стані закладів державної системи охорони здоров'я, які можуть розраховувати на затверджені планові обсяги

бюджетних асигнувань і бути послідовними у реалізації намічених цілей. Однак, як підтверджує практика, кількісне виконання запланованих показників ще не передбачає якісного задоволення потреб охорони здоров'я у фінансуванні.

Аналіз даних щодо видатків на охорону здоров'я у розрізі загального і спеціального фондів місцевих бюджетів, наданих у табл. 2, показав, що домінуючу роль у бюджетному фінансуванні охорони здоров'я з місцевих бюджетів відіграють кошти загального фонду – більше 90%.

Таблиця 2

Динаміка видатків на охорону здоров'я у розрізі загального і спеціального фондів місцевих бюджетів України у 2000–2007 рр.

(млн. грн.)

Роки	Загальний фонд бюджету					Спеціальний фонд бюджету				
	План*	Виконано	% Виконання	Темп приросту, (за фактом)%	Питома вага коштів фонду в загальній сумі видатків, %	План*	Виконано	% Виконання	Темп приросту, (за фактом)%	Питома вага коштів фонду в загальній сумі видатків, %
2000	4049,2	3835,2	94,7	–	92,1	377,2	330,7	87,7	–	7,9
2001	4826,2	4652,3	96,4	+21,3	90,6	537,7	480,8	89,4	+45,4	9,4
2002	5474,3	5333,8	97,4	+14,6	89,6	591,6	582,8	105,1	+29,3	10,4
2003	6717,9	6633,2	98,6	+24,4	90,2	614,5	723,2	117,6	+24,1	9,8
2004	7970,7	7853,3	98,5	+18,4	90,3	635,9	840,8	132,2	+16,3	9,7
2005	11075,9	10883,4	98,3	+38,6	90,9	744,6	1084,9	145,7	+29,0	9,1
2006	14440,5	14269,7	98,8	+31,1	91,2	1003,2	1368,3	136,4	+26,1	8,8
2007	18802,2	18643,1	99,2	+30,6	91,4	1253,8	1753,5	139,9	+28,2	8,5

⁸ Джерело: розраховано автором за даними Міністерства фінансів України.

⁸ Примітка: * – план, затверджений місцевими радами з урахуванням внесених змін

Дана тенденція свідчить про майже абсолютну залежність муніципальної охорони здоров'я від бюджетних асигнувань і про низький рівень залучення власних фінансових ресурсів. Кошти спеціального фонду місцевих бюджетів, які витрачають на охорону здоров'я, хоча й зростають щорічно, однак не відіграють суттєвої ролі у фінансуванні комунальних закладів охорони здоров'я. Показовим є порівняння обсягу коштів, залучених до спеціального фонду Державного і місцевих бюджетів України, які у 2007 р. становили відповідно 1080,4 і 1753,6 млн. грн., тобто різниця була незначною. Однак, якщо врахувати значні масштаби матеріально-технічної бази, яку потрібно утримувати коштом місцевих бюджетів, то виникає питання, чому така мізерна сума власних коштів бюджетних установ надходить на локальному рівні. Пояснити це можна тим фактом, що державні заклади охорони здоров'я забезпечують надання високоспеціалізованої медичної допомоги, яка більшою

мірою належить до платних медичних послуг, тому дорожча і дефіцитніша. Крім того, причина неповного використання потенціалу комунальних медичних закладів у некомерційній діяльності полягає в обмеженому переліку дозволених законодавством платних медичних послуг та дефіцит бюджетних інвестицій, необхідних для її проведення. Так, щоби впровадити окремі види медичних послуг, наприклад, діагностичне обстеження, оздоровчий масаж чи лікувальні процедури, заклад повинен мати відповідне медичне обладнання та/або приміщення, а це потребує додаткових фінансових капіталовкладень від бюджетної установи, коштів якої сьогодні вистачає лише на покриття поточних видатків. Також досі немає методики визначення ціни платних медичних послуг, що надають заклади державної системи охорони здоров'я, а жорстка регламентація витрачання коштів, отриманих у результаті некомерційної діяльності, також не завжди виправдана, оскільки інколи не дає закладам змоги забезпечити фінансування пріоритетних, за їх оцінкою, потреб.

Позитивною тенденцією є зростання щорічних темпів приросту бюджетних коштів на фінансування потреб охорони здоров'я за рахунок місцевих бюджетів. Так, у 2005 р. спостерігався найвищий темп приросту суми коштів загального фонду місцевих бюджетів на охорону здоров'я – 38,6% і доволі високий темп зростання витрат спеціального фонду – 29%. Загалом, упродовж 2005–2007 рр. щорічне зростання обсягів загального фонду місцевих бюджетів на охорону здоров'я становило більше 30%, що свідчить про високі темпи росту фінансування заходів з охорони здоров'я на місцевому рівні.

Розпочата у 2001 р. реформа міжбюджетних відносин сприяла вирішенню багатьох проблем, які нагромадились у бюджетній сфері, і внесла суттєві зміни в порядок планування видатків місцевих бюджетів, в т. ч. на охорону здоров'я. Позитивним надбанням реформи стало розмежування бюджетної відповідальності та повноважень за видатками між усіма рівнями влади і забезпечення збалансованості витратних повноважень місцевих бюджетів із рівнем власних доходів. Законодавчий розподіл обов'язків і встановлення чітких повноважень на здійснення видатків на охорону здоров'я для бюджетів різних рівнів стало важливим кроком на шляху до стабільності, цільового й ефективного витрачання бюджетних коштів і посилення відповідальності за виконання державних завдань.

У Бюджетному кодексі України розподіл видатків на охорону здоров'я між бюджетами було здійснено на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання послуг і наближення їх до безпосереднього споживача.¹ Внаслідок цього за рахунок коштів державного бюджету відбувається фінансування спеціалізованої та високоспеціалізованої

¹ Бюджетний кодекс України. Затверджений ВРУ 21.06.2001 р. № 2542-III

амбулаторно-поліклінічної, стаціонарної допомоги і санітарно-епідеміологічного нагляду, а саме: лікарні і поліклініки, що виконують специфічні загальнодержавні функції, клініки науково-дослідних інститутів, загальнодержавні санаторії, санітарно-епідеміологічні станції тощо. Коштом місцевих бюджетів утримуються заклади первинної медико-санітарної, амбулаторно-поліклінічної та стаціонарної допомоги, тобто лікарні обласного значення, лікарні широкого профілю, поліклініки, амбулаторії, фельдшерсько-акушерські пункти тощо.

Наочним результатом розподілу видатків на охорону здоров'я між бюджетами є структура видатків державного і місцевих бюджетів на охорону здоров'я за функціональною ознакою, представлена в табл. 3.

Таблиця 3

Структура видатків на охорону здоров'я державного і місцевих бюджетів України за функціональною ознакою у 2007 р.

Показники	Видатки на охорону здоров'я місцевих бюджетів		Видатки на охорону здоров'я державного бюджету	
	млн. грн.	%	млн. грн.	%
Охорона здоров'я	20396,5	100	6321,0	100
Поліклініки і амбулаторії, швидка та невідкладна допомога	3139,7	15,4	498,2	7,9
Поліклініки загального профілю та амбулаторії	1631,4	8,0	387,3	6,1
Спеціалізовані поліклініки	173,2	0,8	0,0	0,0
Стоматологічні поліклініки	418,9	2,1	20,9	0,3
Станції швидкої та невідкладної допомоги	569,6	2,9	—	—
Фельдшерсько-акушерські пункти	346,6	1,7	—	—
Лікарні та санаторно-курортні заклади	15792,0	77,4	2669,2	42,2
Лікарні загального профілю	11385,3	55,8	652,2	10,3
Спеціалізовані лікарні та інші спеціалізовані заклади	3536,4	17,3	1373,6	21,7
Пологові будинки	521,1	2,6	—	—
Санаторно-курортні заклади	349,1	1,7	643,4	10,2
Санітарно-профілактичні та протиепідемічні заходи і заклади	16,8	0,1	1230,9	19,5
Дослідження і розробки у сфері охорони здоров'я	—	—	180,4	2,9
Інша діяльність у сфері охорони здоров'я	1448,1	7,1	1742,4	27,6
Будинки дитини	234,6	1,2	—	—
Станції переливання крові	162,4	0,8	4,8	0,08
Інші заклади та заходи у сфері охорони здоров'я	1051,1	5,2	1737,6	27,5

* Джерело: розраховано автором за даними Міністерства фінансів України.

Аналіз даних таблиці показав, що переважна частина коштів місцевих бюджетів використовується на утримання лікарень та санаторно-курортних закладів – 77,4%, друге місце займає фінансування поліклінік, амбулаторій та швидкої допомоги – 15,4%. Відповідно, структура витрачання коштів на охорону здоров'я з державного бюджету відрізняється більшою різноспрямованістю – витрати на утримання поліклінік і лікарень займають лише 50%, а решта – це видатки на санітарно-профілактичні заходи, дослідження та розробки у сфері охорони здоров'я тощо.

На сучасному етапі ефективність процесу бюджетного фінансування охорони здоров'я з місцевих бюджетів значною мірою залежить від того, наскільки досконалий і науково обґрунтований механізм бюджетного планування. Міжбюджетною реформою було запроваджено формульну методику розрахунку обсягу видатків місцевих бюджетів з метою забезпечення умов для справедливого розподілу гарантованого обсягу суспільно корисних благ і отримання кожним громадянином країни певного їх рівня, незалежно від території його проживання.

В ході реформи змінився також порядок планування обсягу видатків на охорону здоров'я з місцевих бюджетів. Попередня система планування видатків бюджетів на охорону здоров'я, за якою розрахунковий обсяг видатків визначали з допомогою трьох показників: норми витрат на одного жителя протягом минулого року, тимчасового коефіцієнта розподілу асигнувань за постановою Кабінету Міністрів України № 1070 від 05.09.1996 р., додаткових витрат на гірські райони у чотирьох областях, не вирішувала проблем фінансового вирівнювання згаданих видатків місцевих бюджетів. В окремих адміністративно-територіальних одиницях відбувалося помітне відхилення обсягу бюджетних видатків на охорону здоров'я на душу населення від середніх значень по Україні. Така диференціація у фінансуванні послуг із охорони здоров'я порушувала визначені у Конституції соціальні права і гарантії на рівноправні можливості громадян у задоволенні медичних потреб. Саме тому, щоб виправити цей недолік, у результаті реформи було здійснено перехід на формульний порядок розрахунку обсягів асигнувань із місцевих бюджетів на охорону здоров'я на основі єдиного фінансового нормативу бюджетних видатків на одного жителя країни.

Законодавчою основою для впровадження формульного підходу до розрахунку видатків місцевих бюджетів став Закон України «Про Державний бюджет України на 2001 рік» і прийнята в грудні 2000 р. Постанова Кабінету Міністрів України № 1932, яка затвердила «Порядок розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання, субвенцій та коштів, що передаються до бюджету вищого рівня) та нормативів відрахувань від

загальнодержавних податків і зборів на 2001 рік». У подальшому концептуальні засади, окреслені у згаданих нормативно-правових актах, були закріплені й розвинуті в Бюджетному кодексі України.

Важливим аргументом на користь формульного підходу до розрахунку видатків місцевих бюджетів є створення прозорого і зрозумілого механізму планування бюджетних видатків, який допомагає уникнути суб'єктивізму в рішеннях про фінансування тих чи інших бюджетних видатків. Однак поряд із позитивними надбаннями формульної методики залишається багато невіршених проблем.

Зокрема негативний момент практики бюджетного планування полягає в тому, що формули майже щорічно змінюються та корегуються, це порушує стабільність у фінансових відносинах між бюджетами і не дає їм можливості здійснювати довготермінове планування видатків. Так, за період реформи формула визначення розрахункового обсягу бюджетних асигнувань на охорону здоров'я постійно змінювалась. Уперше формульний порядок розрахунку було встановлено згаданою постановою № 1932, однак вже під час формування і затвердження місцевих бюджетів на 2001 р. у формулі розподілу бюджетних видатків на охорону здоров'я було виявлено низку недоліків і прорахунків. Це стало причиною прийняття нової Постанови Кабінету Міністрів України від 05.09.2001 р. № 1195 «Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами», якою впроваджено дещо змінений порядок визначення розрахункового обсягу видатків на охорону здоров'я з використанням фінансового нормативу бюджетної забезпеченості.²

Наступні суттєві зміни у розрахунку показника обсягу видатків на охорону здоров'я для бюджету АРК, обласних бюджетів, бюджетів міст республіканського АРК й обласного значення, бюджетів районів були внесені у вересні 2002 р. Постановою Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 р. № 1382 затверджено нову формулу розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів. Слабкою ланкою попередньої методики було визнано тимчасовий коефіцієнт розподілу коштів між бюджетами у розрахунку на 1 жителя, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 05.09.1996 р. № 1070. Цей коефіцієнт використовували до 2002 р. і він був основним диференціюючим чинником, однак багато науковців критикували його через абстрактність та відсутність конкретних чинників, на основі яких згаданий коефіцієнт розраховували. Крім того, він був затверджений ще в 1996 р., а ситуація у

² Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між бюджетом та місцевими бюджетами» від 5 вересня 2001 р. № 1195 (із змінами, внесеними згідно з постановами КМУ).

багатьох регіонах істотно змінилася. Тому тимчасовий коефіцієнт розподілу коштів між бюджетами у розрахунку на одного жителя замінено на два нових: λ – коефіцієнт застосування впливу вікової структури населення і Kz_i^2 – коефіцієнт відносної вартості витрат на надання медичних послуг залежно від вікової структури населення адміністративно-територіальної одиниці, обчислений за офіційними рекомендаціями ВООЗ на основі еквівалентних одиниць надання медичної допомоги одній особі залежно від віку і статі. Таке нововведення значно поліпшило якість формули розподілу, оскільки до уваги було взято такі важливі чинники, як вік і стать населення конкретної території. Зміни у формулі розрахунку обсягу видатків місцевих бюджетів на охорону здоров'я відбуваються доволі часто, внаслідок чого формула постійно ускладнюється, а нестабільність розрахунків не дає можливості здійснювати навіть середньотермінове планування бюджетних коштів на ці потреби.

Центральне місце при розрахунку обсягів видатків місцевих бюджетів на охорону здоров'я займають фінансові нормативи бюджетної забезпеченості. Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості на охорону здоров'я – це встановлений державою гарантований мінімальний рівень фінансування потреб з охорони здоров'я у розрахунку на душу населення. Такі нормативи запроваджені для вирішення проблеми фінансового вирівнювання, усунення відмінності між обсягами видатків у розрізі місцевих бюджетів і встановлення фіксованих обсягів фінансування у розрахунку на одного мешканця з тією метою, щоб медичні потреби населення задовольнялися однаково в різних територіальних утвореннях. Згідно з чинним порядком, фінансові нормативи бюджетної забезпеченості на охорону здоров'я розраховують окремо для бюджету Автономної Республіки Крим та обласного бюджету, бюджетів міста республіканського та обласного значення, району, місцевого самоврядування.

Аналіз процесу встановлення фінансових нормативів свідчить, що їх ще не можна розглядати нині, як інструмент нормативного планування видатків місцевих бюджетів на основі науково обґрунтованого визначення потреби в бюджетних ресурсах; ці нормативи є лише важелем для здійснення перерозподільчих процесів.³ Діючи нині нормативи не мають наукового обґрунтування і фактично не пов'язані з реальними потребами в бюджетних ресурсах установ охорони здоров'я. Вони служать лише інструментом для розподілу бюджетних коштів у розрахунку на душу населення, тоді як мають відображати вартість гарантованого обсягу медичного обслуговування на одну особу наявного населення, і їх необхідно розраховувати на основі державних соціальних стандартів у сфері охорони здоров'я.

³ Кириленко О. П. Державні фінанси в умовах формування демократичного суспільства // Світ фінансів. – 2004. – Випуск 1. – С. 29.

Ще один аспект формульного розрахунку полягає в тому, що обсяги бюджетних видатків та фінансові нормативи бюджетної забезпеченості коригують коефіцієнтами, мета яких – врахувати існуючі відмінності у вартості надання соціальних послуг залежно від кількості населення та інших особливостей адміністративно-територіальної одиниці. Зокрема, для розрахунку фінансових нормативів бюджетної забезпеченості на охорону здоров'я місцевих бюджетів використовують такі групи коригуючих коефіцієнтів:

I група – коефіцієнти, що враховують частку видатків бюджетів (окремо для бюджету Автономної Республіки Крим і обласних бюджетів та для бюджетів міст республіканського, обласного значення, бюджетів районів) у загальному обсязі видатків на охорону здоров'я всіх місцевих бюджетів (Kzob (ark) 1, K zm (r) 1);

II група – коефіцієнти, що коригують частку видатків бюджетів (окремо для бюджету Автономної Республіки Крим і обласних бюджетів та для бюджетів міст республіканського, обласного значення, бюджетів районів) у загальному обсязі витрат на охорону здоров'я залежно від співвідношення заробітної плати у загальній сумі цих видатків, і таким чином враховують відмінності у питомій вазі видатків на заробітну плату в загальній сумі видатків бюджетів (Kzob (ark) 4, K zm (r) 4);

III група – коефіцієнт, який використовують для обчислення нормативу для бюджету міста республіканського й обласного значення та бюджету району, і який встановлює частку населення, котре обслуговують відомчі заклади охорони здоров'я, що фінансують за рахунок державного бюджету (K zm (r) 5);

IV група – коефіцієнт, що встановлює частку видатків на первинну медико-санітарну амбулаторну допомогу, яку надають самостійні дільничні амбулаторії, амбулаторії, фельдшерсько-акушерські та фельдшерські пункти, у загальному обсязі видатків на охорону здоров'я зведеного бюджету міста (району) (Kzpr). Його визначають райдержадміністрація чи виконавчий комітет міської ради на підставі даних року, що передує плановому.

Відповідно при розрахунку обсягів видатків місцевих бюджетів на охорону здоров'я використовують наступні коригувальні коефіцієнти:

- коефіцієнт відносної вартості витрат на надання медичних послуг залежно від вікової структури населення адміністративно-територіальної одиниці, обчислений за офіційними рекомендаціями ВООЗ на основі еквівалентних одиниць надання медичної допомоги одній особі залежно від віку і статі (Kzi 2);

- коефіцієнт рівня застосування впливу вікової структури населення – λ ;

- коефіцієнт диференціації рівня витрат на одного жителя (для міст республіканського та обласного значення – 1,065; для районів – 0,934, для бюджетів м. Києва і Севастополя – 1,0), визначений за середнім співвідношенням рівнів видатків бюджетів міст республіканського та обласного значення, бюджетів районів за даними зведення місцевих бюджетів з урахуванням розмежування видатків між рівнями бюджетів згідно з главою 14 Бюджетного кодексу України (Kzm(r)3);

- коефіцієнт коригування чисельності наявного населення адміністративної одиниці, якому медичну допомогу надають відомчі заклади охорони здоров'я, які фінансують за рахунок державного бюджету Kzm(r)5; його значення – 0,5;

- коефіцієнт застосування чинника впливу кількості населення міста районного значення, села, селища, що встановлюють райдержадміністрація (виконавчий комітет міської ради) у межах від 0,3 до 1 – (Kzn);

- коефіцієнт застосування чинника впливу показника чисельності штатних працівників охорони здоров'я при розрахунку обсягу видатків на охорону здоров'я бюджету місцевого самоврядування (Kzl).

Негативним аспектом формульної методики планування видатків місцевих бюджетів на охорону здоров'я є відсутність прозорості процедури визначення вищезгаданих коригуючих коефіцієнтів. Відомо, що окремі з них розраховані на підставі даних минулих років (Kzob (ark) 1, Kzm (r) 1, Kzob (ark) 4, Kzm (r) 4). Такий підхід не завжди можна вважати переконливим аргументом для формульного розрахунку, адже практика останніх років показує нерідко необґрунтовані й спонтанні дії уряду в сфері охорони здоров'я. Адже фактичні обсяги фінансування далеко не відповідали наявним потребам у галузі охорони здоров'я, тому недоліки і прорахунки минулого не можна автоматично переносити на майбутні планові роки. Крім того, необхідно враховувати мінливість окремих показників, використаних для розрахунку коефіцієнтів. Наприклад, майже щорічного перерахунку потребують коефіцієнти – Kzob (ark) 4 і Kzm (r) 4 у зв'язку з підвищенням заробітної плати медичним працівникам. Однак повторні перерахунки уряд не проводить, і коефіцієнти залишаються на рівні минулих років.

Крім того, коригувати фінансові нормативи доцільно з урахуванням усіх можливих чинників, що об'єктивно впливають на обсяг видатків бюджетів; лише у цьому випадку відбуватиметься раціональне і справедливе використання бюджетних коштів та високоякісне задоволення потреб у сфері охорони здоров'я. Наприклад, у діючій формулі не передбачено коригувальних коефіцієнтів щодо диференціації рівня витрат місцевих бюджетів залежно від екологічної ситуації. Крім цього, додаткові видатки на охорону здоров'я

передбачені лише для територій, що мають статус гірських населених пунктів, а для курортних зон, де в літній період значно зростає кількість населення за рахунок відпочиваючих, а отже, збільшуються і витрати на медичну допомогу, цей аспект не враховано. Також діюча методика не враховує ряд таких важливих чинників, як особливість розташування мережі лікувально-профілактичних закладів. Даний аспект потрібно обов'язково брати до уваги, щоб не ставити установи однієї адміністративно-територіальної одиниці у вигіднішу позицію щодо фінансування порівняно з іншими. З цією метою доцільно встановлювати коригуючі коефіцієнти, які б враховували цю відмінність у показниках зовнішньої кубатури будівель медичних закладів або приватизувати окремі підрозділи установ охорони здоров'я.

На наш погляд, екологічний стан – одним з найважливіших чинників, який має значний вплив на рівень захворюваності населення і від якого мають залежати обсяги бюджетних асигнувань на охорону здоров'я. Існування екологічно проблемних територій пов'язано з високим рівнем урбанізації і індустріалізації: значною щільністю населення, концентрацією промислових, комунально-побутових, комунікаційних та інших об'єктів на одиницю земельної площі, розвинутою транспортною інфраструктурою тощо. В Україні така потужна техносфера промислових підприємств гірничодобувної, металургійної, хімічної промисловості, енергетики, важкого машинобудування склалась у Донецькій, Дніпропетровській, Запорізькій, Луганській та інших областях країни, що створює велике навантаження на екологічний стан цих територій і відповідно на рівень захворюваності їх населення.

Тому, з метою вдосконалення діючої формули планування обсягу видатків на охорону здоров'я з місцевих бюджетів пропонуємо наступну методику обчислення для кожної області коригуючого екологічного коефіцієнту, який коригуватиме обсяги видатків на охорону здоров'я бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів залежно від екологічної ситуації в регіоні.

Початковим етапом розрахунку вищезазначених коригуючих коефіцієнтів є обчислення екологічних коефіцієнтів для кожної адміністративно-територіальної одиниці. Дані екологічні коефіцієнти повинні бути розраховані за єдиними критеріями та підходами для всіх адміністративно-територіальних одиниць (а не лише для окремого регіону чи міста), базуватися на даних загальнодержавної статистики та об'єктивно відображати весь комплекс доволі широкого спектру чинників впливу на екологічну ситуацію на кожній території.

Для розрахунку екологічних коефіцієнтів (К)і запропоновано використовувати статистичні дані про стан забруднення атмосферного повітря, водних і земельних ресурсів в Україні, в т. ч. у Автономній Республіці Крим і областях за останніх п'ять років. Ці дані слугують основою для обчислення

середньорічних значень обсягів забруднення країни загалом (M_1, M_2, M_3) і кожної області зокрема – $(M_1)_i, (M_2)_i, (M_3)_i$. Також для кожної області обчислюється середньорічна кількість населення за останніх п'ять років – $(N)_i$ (табл. 4).

Наступний етап розрахунку – обчислення рівня екологічного навантаження на 1 тис. осіб по Україні загалом (m_1, m_2, m_3) і для кожної області зокрема – $(m_1)_i, (m_2)_i, (m_3)_i$. Розрахунок здійснюється на підставі обчислених середньорічних показників наступним чином: $(M_1)_i/(N)_i; (M_2)_i/(N)_i; (M_3)_i/(N)_i$. Вагові коефіцієнти за кожним видом забруднення ($(K_1)_i, (K_2)_i, (K_3)_i$) визначаються як $(m_1)_i/m_1; (m_2)_i/m_2, (m_3)_i/m_3$.

На завершальному етапі екологічний коефіцієнт для кожної області (K)_i розраховується, як середнє значення за формулою: $((K_1)_i+(K_2)_i+(K_3)_i)/3$.

Розрахункові значення $(K)_i$ необхідні для визначення коригуючих екологічних коефіцієнтів $(Кек)_i$, які пропонуємо ввести в діючу формулу розрахунку обсягу видатків на охорону здоров'я бюджету Автономної Республіки Крим та обласного бюджету і яка матиме наступний вигляд:

$$V_{zob(ark)} = Nzob(ark) \times N_i \times (Кек)_i \times (1 - \lambda + \lambda \times K_{zi} 2) + Vzgi + Szi, \quad (1)$$

Де:

$(Кек)_i$ – коригуючий екологічний коефіцієнт для бюджету АРК і обласних бюджетів.

На покриття потреб охорони здоров'я, зумовлених станом екологічного забруднення, пропонуємо виділяти обсяг бюджетних ресурсів, який дорівнює добутку загальної кількості населення країни на суму коштів, еквівалентну 20% запланованого фінансового нормативу бюджетної забезпеченості на охорону здоров'я для бюджету Автономної Республіки Крим та обласного бюджету, тобто – $0,2Nzob(ark) \times N$. Вихідною умовою цього обґрунтування є той факт, що згідно з дослідженнями ВООЗ, у загальній структурі чинників, які впливають на стан здоров'я людини, навколишнє середовище займає близько 20%.

Надалі з допомогою математичних перетворень і спрощень отримаємо таку формулу розрахунку коригуючого екологічного коефіцієнту для бюджету АРК і обласних бюджетів $(Кек)_i$:

$$(Кек)_i = 0,8 + 0,2(K)_i, \quad (2)$$

де $(K)_i$ – екологічний коефіцієнт Автономної Республіки Крим або відповідної області (табл. 4).

У перспективі за аналогією запропонованої методики можна розрахувати екологічні коефіцієнти для визначення обсягів видатків на охорону здоров'я для бюджетів міст республіканського та обласного значення, бюджетів районів. Це дасть змогу врахувати негативний вплив екологічних чинників на стан здоров'я населення кожної території і забезпечити належний рівень бюджетного фінансування потреб в оздоровленні.

Розрахунок екологічного коефіцієнта для Автономної Республіки Крим і областей

Адміністративно-територіальні одиниці	Середньорічна кількість населення, тис. осіб (N)і	Викиди шкідливих речовин в атмосферне повітря від стаціонарних джерел та автотранспорту		Складання забруднених зворотних вод у поверхневі водні об'єкти		Наявність промислових токсичних відходів у сховищах організованого складування і на території підприємств		Екологічний коефіцієнт (К)і		
		(M1)і, тис. тонн	(M1)і, тонн / тис. осіб	(K1)і	(M2)і, млн. куб. м	(M2)і, тис. куб. м / тис. осіб	(K2)і		(M3)і, тис. тонн	(M3)і, тонн / тис. осіб	(K3)і
Усього	N*	M1*	m1	-	M2*	m2	-	M3*	m3	-
Республіка Крим	N1	(M1)1	(m1)1	(K1)1	(M2)1	(m2)1	(K2)1	(M3)1	(m3)1	(K3)1
Вінницька	N2	(M1)2	(m1)2	(K1)2	(M2)2	(m2)2	(K2)2	(M3)2	(m3)2	(K3)2
Волинська	N3	(M1)3	(m1)3	(K1)3	(M2)3	(m2)3	(K2)3	(M3)3	(m3)3	(K3)3
Дніпропетровська	N4	(M1)4	(m1)4	(K1)4	(M2)4	(m2)4	(K2)4	(M3)4	(m3)4	(K3)4
Донецька	N5	(M1)5	(m1)5	(K1)5	(M2)5	(m2)5	(K2)5	(M3)5	(m3)5	(K3)5
Житомирська	N6	(M1)6	(m1)6	(K1)6	(M2)6	(m2)6	(K2)6	(M3)6	(m3)6	(K3)6
Закарпатська	N7	(M1)7	(m1)7	(K1)7	(M2)7	(m2)7	(K2)7	(M3)7	(m3)7	(K3)7
Запорізька	N8	(M1)8	(m1)8	(K1)8	(M2)8	(m2)8	(K2)8	(M3)8	(m3)8	(K3)8
Івано-Франківська	N9	(M1)9	(m1)9	(K1)9	(M2)9	(m2)9	(K2)9	(M3)9	(m3)9	(K3)9
Київська	N10	(M1)10	(m1)10	(K1)10	(M2)10	(m2)10	(K2)10	(M3)10	(m3)10	(K3)10
Кіровоградська	N11	(M1)11	(m1)11	(K1)11	(M2)11	(m2)11	(K2)11	(M3)11	(m3)11	(K3)11
Луганська	N12	(M1)12	(m1)12	(K1)12	(M2)12	(m2)12	(K2)12	(M3)12	(m3)12	(K3)12
Львівська	N13	(M1)13	(m1)13	(K1)13	(M2)13	(m2)13	(K2)13	(M3)13	(m3)13	(K3)13
Миколаївська	N14	(M1)14	(m1)14	(K1)14	(M2)14	(m2)14	(K2)14	(M3)14	(m3)14	(K3)14
Одеська	N15	(M1)15	(m1)15	(K1)15	(M2)15	(m2)15	(K2)15	(M3)15	(m3)15	(K3)15
Полтавська	N16	(M1)16	(m1)16	(K1)16	(M2)16	(m2)16	(K2)16	(M3)16	(m3)16	(K3)16
Рівненська	N17	(M1)17	(m1)17	(K1)17	(M2)17	(m2)17	(K2)17	(M3)17	(m3)17	(K3)17
Сумська	N18	(M1)18	(m1)18	(K1)18	(M2)18	(m2)18	(K2)18	(M3)18	(m3)18	(K3)18
Тернопільська	N19	(M1)19	(m1)19	(K1)19	(M2)19	(m2)19	(K2)19	(M3)19	(m3)19	(K3)19
Харківська	N20	(M1)20	(m1)20	(K1)20	(M2)20	(m2)20	(K2)20	(M3)20	(m3)20	(K3)20
Херсонська	N21	(M1)21	(m1)21	(K1)21	(M2)21	(m2)21	(K2)21	(M3)21	(m3)21	(K3)21
Хмельницька	N22	(M1)22	(m1)22	(K1)22	(M2)22	(m2)22	(K2)22	(M3)22	(m3)22	(K3)22
Черкаська	N23	(M1)23	(m1)23	(K1)23	(M2)23	(m2)23	(K2)23	(M3)23	(m3)23	(K3)23
Чернівецька	N24	(M1)24	(m1)24	(K1)24	(M2)24	(m2)24	(K2)24	(M3)24	(m3)24	(K3)24
Чернігівська	N25	(M1)25	(m1)25	(K1)25	(M2)25	(m2)25	(K2)25	(M3)25	(m3)25	(K3)25

* без відповідних показників у м. Києві та Севастополі

Вирішення проблеми розподілу видатків місцевих бюджетів на охорону здоров'я залежно від екологічного забруднення території частково сприятиме вдосконаленню порядку бюджетного планування. У подальшій перспективі доцільно також розрахувати коригуючі коефіцієнти ступеня інвалідності, смертності населення тощо. Крім того, для окремих територій – курортних зон чи зон радіоактивного забруднення – потрібно передбачити додаткові витрати на охорону здоров'я. Так, наприклад, у літній період чисельність населення курортних регіонів значно зростає, що підвищує ймовірність захворюваності та відповідного зростання витрат на медичне обслуговування.

Формули розрахунку обсягу бюджетних видатків на охорону здоров'я складні й громіздкі, що значно ускладнює процес обчислення і потребує відповідного рівня програмного забезпечення. Пропонуємо спростити діючі формули за рахунок зменшення кількості показників і коригуючих коефіцієнтів, які використовують для диференціації населення за ознакою медичного обслуговування у відомчих закладах охорони здоров'я, оскільки, на наш погляд, існування відомчої медицини дискримінує соціальні права населення та встановлені державою соціальні гарантії на отримання однакових можливостей щодо охорони здоров'я.

Отже, діюча методика розподілу видатків на охорону здоров'я між бюджетами недосконала і потребує змін та доповнень. Один із недоліків запровадженого порядку – велика залежність від даних статистики (кількість населення адміністративно-територіальної одиниці, кількість населення, яке обслуговують відомчі заклади охорони здоров'я, тощо), інформація яких може містити похибки, тому таку ймовірність потрібно обов'язково враховувати. Крім того, окремі показники доволі динамічні. Наприклад, показники кількості населення чи рівня заробітної плати медичних працівників швидко змінюються і не можуть бути сталими величинами для розрахунків, що значно ускладнює процедуру планування й потребує постійних уточнень і повторних перерахунків. До того ж, мінливість законодавства і нестабільність формульної методики розподілу трансфертів не дають змоги територіальним фінансовим органам застосовувати принципи довготермінового бюджетного планування і приймати рішення на перспективу щодо використання коштів місцевих бюджетів.

І хоч позитивом формульної методики розподілу видатків на охорону здоров'я між бюджетами є формування ефективного і прозорого механізму міжбюджетних відносин із мінімальним впливом суб'єктивних чинників, проте, як показує аналіз, діючий механізм розподілу бюджетних асигнувань на охорону здоров'я потребує подальшого наукового обґрунтування та вдосконалення. Цей процес складний, тривалий та вимагає ґрунтовних наукових досліджень. Крім того, у бюджетному плануванні, яке протягом

останніх років зайняло доволі міцні позиції в сфері розподілу бюджетних коштів, треба враховувати не лише критерій справедливості й обмежуватися нормативом видатків бюджетних коштів на одного жителя країни у сфері охорони здоров'я. Цей процес повинен також сприяти високоякісному й ефективному витрачання бюджетних коштів та бути пов'язаним із фінансовим плануванням, яке здійснюють на рівні окремої бюджетної установи, і яке краще враховує її потреби.

Зоряна Лободіна

3.2. Поліпшення фінансового забезпечення комунальних закладів охорони здоров'я дітей

На тлі несприятливої демографічної ситуації, що зберігається в Україні, підвищення рівнів захворюваності та смертності дітей особливої значимості набуває створення умов для формування, збереження і зміцнення їхнього здоров'я. Важлива роль у забезпеченні реалізації пріоритетної державної політики у цьому напрямі належить комунальним закладам охорони здоров'я дітей, мережа яких у 2007 р. охоплювала 58 дитячих поліклінік, 28 обласних дитячих лікарень, 97 дитячих міських, 6 інфекційних та 4 туберкульозні лікарні для дітей, 48 будинків дитини, 135 дитячих санаторіїв¹.

Проведення політичних та соціально-економічних реформ в Україні в контексті переходу до ринкових відносин не привело до адекватних новим умовам перетворень у комунальних закладах охорони здоров'я дітей, у фінансово-господарській діяльності яких ще зберігаються рудименти адміністративно-командної економіки. Останнє пояснює неефективність їх управлінської діяльності та фінансової розбалансованості.

Система надання медичної допомоги характеризується обмеженим доступом дітей до медичних послуг в умовах зростаючої захворюваності дитячого населення, зношеністю матеріально-технічної бази та майже повною відсутністю сучасного лікувально-діагностичного обладнання у комунальних закладах охорони здоров'я дітей, соціальною незахищеністю медичних працівників, зростанням масштабів «тіньових» розрахунків за надані послуги, неефективністю управління фінансами медичних інституцій. І, незважаючи на те, що зміни в економіці охорони здоров'я відбуваються шляхом забезпечення позитивної динаміки зростання номінальних обсягів фінансування галузі з 4398,1 млн. грн. у 2000 р. до 23108,3 млн. грн. у 2007 р. та видатків на надання медичної допомоги одному жителю з 87,8 грн. у 2000 р. до 492,4 грн. у 2007 р.

¹ Щорічна доповідь про результати діяльності системи охорони здоров'я в Україні. 2007 рік / [За ред. В. Князевича]. – К., 2008. – С. 97.

(табл.1), відчутного поліпшення ситуації у комунальних закладах охорони здоров'я дітей не спостерігається.

У 2008 р. видатки на охорону здоров'я із зведеного бюджету збільшено до 32,1 млрд. грн.: видатки загального фонду становитимуть 29,1 млрд. грн. (із державного бюджету – 6,5 млрд. грн., із місцевих бюджетів – 22,6 млрд. грн.), видатки спеціального фонду – 3 млрд. грн. Видатки на одного жителя за рахунок коштів загального фонду зведеного бюджету передбачено у розмірі 689,3 грн., що на 159,2 грн. більше, ніж у 2007 р.²

Таблиця 1

Динаміка основних показників фінансування галузі охорони здоров'я у 2000–2007 рр.³

Показники	Роки							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Питома вага видатків на охорону здоров'я щодо ВВП, %	2,6	2,7	2,9	3,2	2,8	3,03	3,3	3,3
Видатки загального фонду зведеного бюджету на охорону здоров'я, млн. грн.	4398,1	5432,1	6460,2	8459	9553,5	12881,6	16559,4	23108,3
Видатки загального фонду державного бюджету на охорону здоров'я, млн. грн.	562,9	779,8	1126,5	1825,8	1746,3	2039,3	2365,2	5284,1
Видатки загального фонду місцевих бюджетів на охорону здоров'я, млн. грн.	3835,2	4652,3	5333,2	6633,2	7807,2	10842,3	14194,2	17824,2
Видатки на охорону здоров'я на одного жителя, грн.	87,8	109,3	131,1	174,7	224,5	261	351,4	492,4
Питома вага витрат на охорону здоров'я у видатках зведеного бюджету України, %	11,6	12,8	13,9	14,4	12,8	11,3	12,5	10,2
Індекси змін обсягів видатків загального фонду зведеного бюджету на охорону здоров'я, порівняно з попереднім роком	1,0	1,2351	1,1893	1,3094	1,1293	1,3484	1,2855	1,3955

² Інформація про стан фінансування галузі охорони здоров'я у 2008 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу до інформації: <http://www.moz.gov.ua/ua/main/press/?docID=9122>.

³ Складено та розраховано автором на основі даних: Звіт про діяльність галузі охорони здоров'я у 2006 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу до документу: <http://www.moz.gov.ua/ua/main/docs/?docID=7600>; Щорічна доповідь про стан здоров'я населення України та санітарно-епідеміологічну ситуацію. 2005 рік / [за ред. Ю. Поляченка]. – К., 2006. – С. 78; Щорічна доповідь про стан здоров'я населення України та санітарно-епідеміологічну ситуацію. 2006 рік / [за ред. Ю. Гайдаєва]. – К., 2007. – С. 39; Щорічна доповідь про результати діяльності системи охорони здоров'я в Україні. 2007 рік / [за ред. В. Князевича]. – К., 2008. – С. 44.

Індекси змін обсягів видатків загального фонду державного бюджету на охорону здоров'я, порівняно з попереднім роком	1,0	1,3853	1,4446	1,6208	0,9565	1,1678	1,1598	2,2341
Індекси змін обсягів видатків загального фонду місцевих бюджетів на охорону здоров'я, порівняно з попереднім роком	1,0	1,2131	1,1464	1,2438	1,1770	1,3888	1,3092	1,2558
Індекси змін обсягів видатків на охорону здоров'я на одного жителя, порівняно з попереднім роком	1,0	1,2449	1,1995	1,3326	1,1328	1,1626	1,3464	1,4013

Враховуючи вищевикладене, на наш погляд, хибною є думка, що головною проблемою охорони здоров'я – недостатнє фінансування. Із розвитком та впровадженням новітніх технологій діагностики і лікування, зростанням цін на медичне обладнання і препарати коштів для системи охорони здоров'я завжди не вистачатиме (про це свідчить досвід США, де незважаючи на те, що з усіх джерел фінансування на охорону здоров'я витрачається 15% ВВП країни, галузь все одно відчуває дефіцит ресурсів). Отже, актуальним є здійснення реформ, спрямованих на поліпшення фінансового забезпечення галузі шляхом створення ефективної та прозорої моделі фінансування, що орієнтована на реальні потреби пацієнтів, раціоналізація використання фінансових ресурсів та удосконалення системи управління охороною здоров'я.

Проте єдиної концепції стратегічних перетворень у галузі сьогодні не існує, тому й зміни, які відбуваються в медичній сфері, очікуваного результату не приносять. У зв'язку з цим, доцільно розглянути підходи до організації управління фінансовими ресурсами медичних закладів, які застосовуються у світовій практиці (рис.1), та можуть бути використані в Україні.

До першої групи належать заходи подолання кількісного дефіциту фінансових ресурсів, спрямовані на безпосереднє збільшення обсягів фінансування, і включають в себе:

- перерозподіл наявних ресурсів на користь системи охорони здоров'я шляхом зменшення фінансування інших секторів бюджетної сфери;
- запровадження нового податку чи збору на соціальне медичне страхування⁴.

⁴ Салтман Р. Б. Реформи здравоохранения в Европе. Анализ современных стратегий / Р. Салтман, Дж.Фигейрас; [пер. с англ.]. – М.: ГЭОТАР МЕДИЦИНА, 2000. – 432 с.

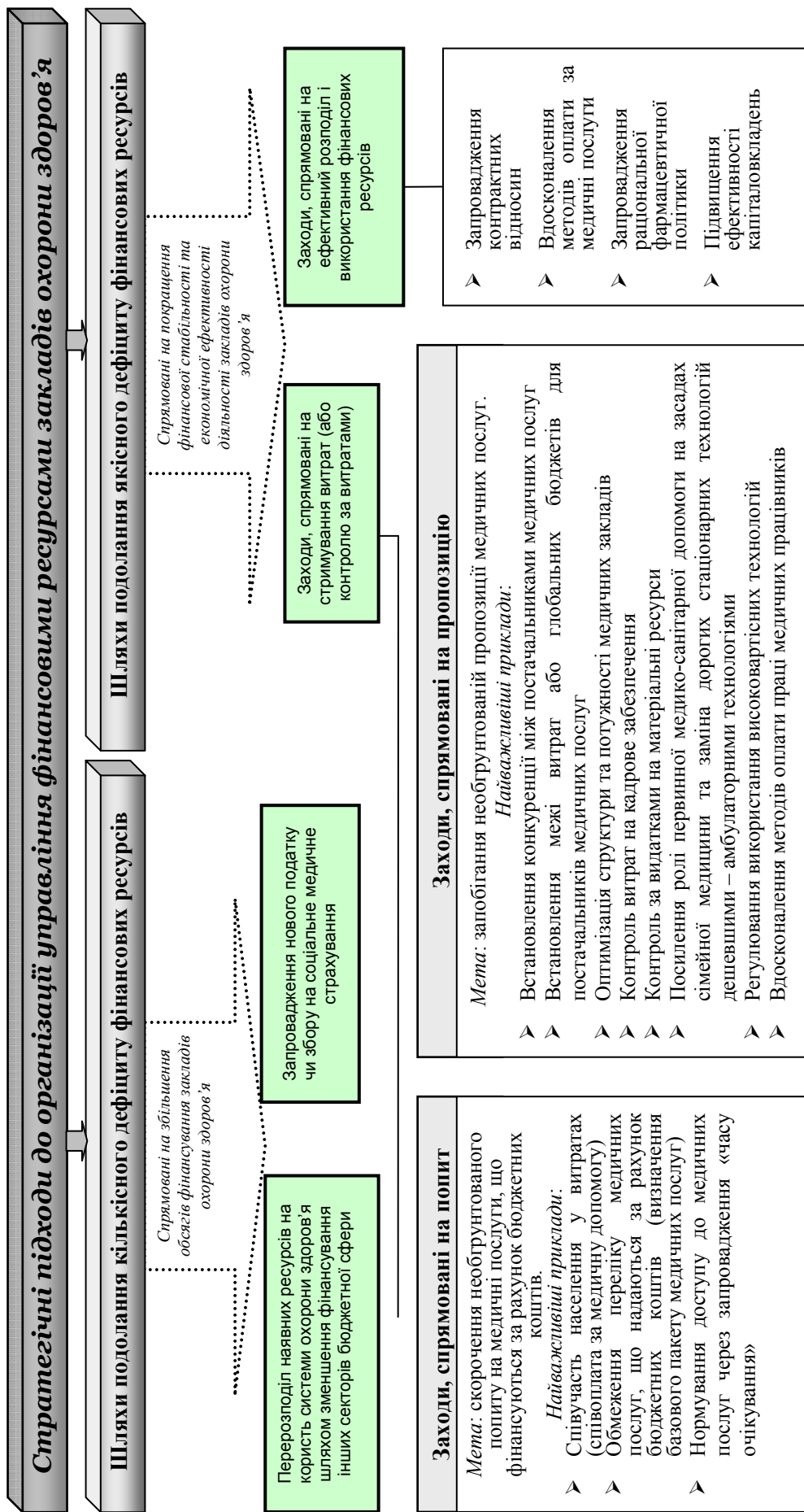


Рис. 1. Стратегічні підходи до організації управління фінансовими ресурсами закладів охорони здоров'я⁵.

⁵Складено автором на основі: Лехан В. М. Стратегічні напрями розвитку охорони здоров'я в Україні / Лехан В., Лакіза-Савчук Н., Войцехівський В. – К.: Сфера, 2001. – 176 с.; Рудий В. Контроль над витратами і ефективне використання ресурсів як засоби покращення системи охорони здоров'я в Україні [Електронний ресурс] / В. Рудий. – Режим доступу до документу: http://www.healthfin.kiev.ua/pages/review/res_6u.htm

Наведені заходи можна використовувати і одночасно, однак, через ряд причин соціально-політичного та макроекономічного характеру, їх застосування не завжди буває можливим. Наприклад, внаслідок використання першої рекомендації в умовах обмежених бюджетних ресурсів погіршиться фінансування інших бюджетних програм, які також мають важливе суспільне значення. Крім того, при низькому рівні розвитку економіки держава не завжди готова збільшувати асигнування на охорону здоров'я у більшому обсязі, ніж це дозволяють її фінансові можливості.

Збільшення обсягів фінансування медичного сектору можна досягти і шляхом запровадження нових податків, що дасть змогу уникнути недофінансування інших статей видатків бюджету. Однак це суперечитиме політиці зменшення податкового тиску, і тому не знайде належної підтримки серед більшості населення.

За таких обставин основним шляхом подолання дефіциту фінансових ресурсів у системі охорони здоров'я України та підвищення ефективності їх використання може стати введення соціального медичного страхування, переваги та недоліки якого наведені у табл. 2.

Таблиця 2

Переваги та недоліки соціального медичного страхування⁶

Переваги	Недоліки
- можливість отримання стабільного джерела фінансування	- високий рівень адміністративних витрат
- забезпечення наочності притоку ресурсів у систему охорони здоров'я	- наявність проблем у сфері стримування витрат
- можливість забезпечення становлення прав пацієнтів як споживачів медичних послуг	- наявність проблем із забезпеченням охоплення страхуванням працівників сільського господарства та працівників, які отримують заробітну плату в «конверті»
- можливість комбінації об'єднання ризиків і взаємної підтримки: надання послуг згідно з потребами та розподіл фінансового навантаження відповідно до можливості здійснювати оплату	
- певна незалежність від держави та одночасна з цим можливість участі у реалізації державної політики охорони здоров'я	
- можливість сприяння ефективному наданню медичної допомоги	

Соціальне медичне страхування повинно сприяти досягненню цілей політики охорони здоров'я і може бути успішно втілене лише за наявності в країні відповідних умов⁷. Ми поділяємо думку науковців, які вважають що недоцільно впроваджувати соціальне медичне страхування за таких обставин⁸.

⁶ Вимоги до розробки стратегічного плану запровадження загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування в Україні: [посіб.] / А. Драгомірістяну, А. Малагардіс, В. Рудий, М. Мучник. – К., 2006. – С. 15. – (Посібники «Реформування системи охорони здоров'я в Україні: досвід проекту ЄС «Фінансування та управління у сфері охорони здоров'я в Україні»»: у 12 кн., кн. 2).

⁷ Normand Charles. Социальное страхование здоровья. Руководство по планированию / С. Normand, А. Weber. – Всемирная организация здравоохранения, Международное бюро труда. – Женева, 1994. – 243 с.

⁸ Вимоги до розробки стратегічного плану запровадження загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування в Україні: [посіб.] / А. Драгомірістяну, А. Малагардіс, В. Рудий, М. Мучник. – К., 2006. – С. 14–20. – (Посібники «Реформування системи охорони здоров'я в Україні: досвід проекту ЄС «Фінансування та управління у сфері охорони здоров'я в Україні»»: у 12 кн., кн. 2).

- недофінансування та неможливість збільшення витрат на охорону здоров'я через недостатній рівень економічного розвитку;
- невисокий рейтинг галузі в переліку національних пріоритетів;
- відсутність належної законодавчої бази та адміністративних механізмів для реалізації медичного страхування;
- значний рівень безробіття та обсяг відрахувань від доходу;
- переважання неформального сектору економіки над формальним та значні масштаби неофіційних розрахунків за медичні послуги;
- неготовність наявної інфраструктури системи охорони здоров'я до надання відчутних переваг при отриманні медичних послуг застрахованими особами, не обмежуючи при цьому доступ до невідкладної медичної допомоги населенню, яке не охоплене страхуванням.

Значна частина перерахованих вище умов спостерігається в Україні. Сьогодні держава фінансує систему охорони здоров'я, виходячи із реальних економічних можливостей, і надіятися на суттєве збільшення видатків на дану галузь практично неможливо. Одна з причин зазначеної ситуації – надзвичайно потужний неофіційний сектор економіки, який за оцінками експертів становить близько 50–60% ВВП⁹, що призводить до дефіциту бюджетних коштів та недофінансування державних програм, зокрема і в галузі охорони здоров'я.

Крім того, внески на соціальне медичне страхування формуватимуться за рахунок відрахувань від доходу працівників та нарахувань на фонд заробітної плати для роботодавців, обсяг яких і так доволі високий (наприклад, нарахування на фонд оплати праці за рахунок внесків на чотири наявні види соціального страхування сьогодні становлять біля 40% фонду оплати праці, а відрахування від заробітної плати – близько 20%). Результатом запровадження додаткових нарахувань може бути незацікавленість працедавців в утриманні персоналу з наступним зростанням рівня безробіття або ж поширення практики видачі заробітку у «конверті». Вже сьогодні багато громадян офіційно безробітні, а обсяг заробітної плати працівників комерційного сектору, документально засвідчений, у більшості випадків занижений і не відповідає реальності. Тому, гарантуючи всім певний пакет послуг за умови сплати податків із заробітної плати, неможливо буде забезпечити ті гарантії, які задекларовані, оскільки реально держава, за підрахунками експертів, зможе зібрати тільки 20% коштів, які необхідно було б зібрати, якщо врахувати, що всі, кому буде гарантовано послуги в рамках програми, будуть їх отримувати.

⁹ Вимоги до розробки стратегічного плану запровадження загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування в Україні: [посіб.] / А. Драгомірисяну, А. Малагардіс, В. Рудий, М. Мучник. – К., 2006. – С. 20. – (Посібники «Реформування системи охорони здоров'я в Україні: досвід проекту ЄС «Фінансування та управління у сфері охорони здоров'я в Україні»»: у 12 кн., кн. 2).

Насправді вийде, що держава зможе покривати видатки тільки на 20% задекларованих програмою послуг¹⁰. Звичайно, за таких обставин система медичного страхування виявиться нежиттєздатною і не знайде підтримки серед населення, оскільки громадяни, які регулярно відраховуватимуть внесок на обов'язкове медичне страхування, реально отримуватимуть незначну частину задекларованого обсягу медичних послуг.

Не сприяє запровадженню соціального медичного страхування й відсутність менеджерів, здатних ефективно забезпечувати управління фінансовими ресурсами закладів охорони здоров'я. Як справедливо підкреслює О. Баєва, організація роботи лікувально-профілактичних установ потребує керівників двох якісних рівнів: керівників лікувально-профілактичною діяльністю установи та керівників, що забезпечують організацію планово-економічної та фінансової роботи зазначеної інституції¹¹. Тому, в умовах пріоритету економічних відносин в охороні здоров'я повинен відбутися поступовий перехід від інтуїтивних, досвідно-прагматичних методів управління галуззю до науково обґрунтованих методів і форм класичного менеджменту із формуванням та використанням якісно нового кадрового ресурсу менеджерів охорони здоров'я¹². Сьогодні для України актуальна не лише підготовка професійних менеджерів охорони здоров'я, але й вирішення в законодавчому порядку питання про надання їм права на управління медичними закладами (чинна нормативно-правова база забороняє керувати закладом охорони здоров'я особі без медичної освіти).

Таким чином, медичне страхування справедливо вважається джерелом залучення додаткових фінансових ресурсів у галузь охорони здоров'я та сприяє підвищенню ефективності їх використання. Тому в перспективі оптимальною для вітчизняних реалій була би бюджетно-страхова модель фінансового забезпечення охорони здоров'я, яка передбачала би поєднання:

- бюджетних коштів (60%) – для фінансування гарантованого державою обсягу надання медичної допомоги – базовий рівень;
- коштів, які надходять від обов'язкового медичного страхування (35%) – для фінансування медичних послуг забезпечуючого рівня;
- коштів, які надходять за рахунок добровільного медичного страхування, платних медичних послуг і благодійних внесків (5%) – для фінансування медичних послуг сервісного рівня.

¹⁰ Карамішев Д. Соціальне страхування в системі охорони здоров'я: суперечності та перспективи / Д. Карамішев, Я. Радиш // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2006. – Вип. 1. – С. 98.

¹¹ Баєва О. Формування напряму та стратегії підготовки менеджерів для галузі охорони здоров'я / О. Баєва // Вісник Української академії державного управління при Президентіві України. – 2003. – № 1. – С. 233.

¹² Білинська М. М. Розвиток інтелектуального та кадрового менеджменту в державному управлінні охороною здоров'я [Електронний ресурс] / М. М. Білинська, Т. П. Попченко // Електронне наукове фахове видання «Державне управління: теорія та практика». – 2006. – № 1. – Режим доступу до журналу: <http://nbuv.gov.ua/e%2Djournals/DUTP/2006%2D1>.

Запропонована модель дала би змогу зміцнити фінансову базу комунальних закладів охорони здоров'я, підвищити якість та забезпечити доступність медичної допомоги населенню.

Варто зазначити, що необхідність збільшення фінансування охорони здоров'я не викликає сумніву, проте не завжди причиною незадовільного стану справ у комунальних закладах охорони здоров'я дітей є лише кількісний дефіцит фінансових ресурсів. Так, незважаючи на низьку питому вагу видатків на охорону здоров'я (близько 3% ВВП) порівняно з розвинутими країнами світу, видатки на дану галузь у структурі видатків зведеного бюджету України досягають 10,2% (2007 р.), що не так вже і мало, враховуючи необхідність фінансування й інших сфер діяльності держави.

За таких умов доцільно застосовувати заходи, які спрямовані на подолання якісного дефіциту фінансових ресурсів комунальних закладів охорони здоров'я, забезпечення фінансової стабільності та підвищення економічної ефективності системи медичного обслуговування. Вони поділяються на:

- заходи, спрямовані на стримування витрат (або контролю за витратами) – передбачають вплив на попит та на пропозицію медичних послуг;
- заходи, спрямовані на ефективний розподіл і використання ресурсів.

Заходи впливу на попит на медичні послуги передбачають співучасть населення у витратах на медичну допомогу та встановлення базового пакету медичних послуг, що покриваються за рахунок бюджетних коштів, але застосування їх в Україні стримується чинним законодавством. Ст. 49 Конституції України та рішення Конституційного Суду України від 29.05.2002 р. передбачають безоплатну медичну допомогу у державних та комунальних закладах охорони здоров'я без будь-яких обмежень надання усіх без винятку медичних послуг усім громадянам при відсутності будь-якого фінансового відшкодування з їх сторони на користь медичного закладу¹³. При цьому навіть найбагатші країни неспроможні забезпечити надання усіх медичних послуг усім без винятку членам суспільства за рахунок державних фінансів. Тому загальне визнання й підтримку протягом останніх кількох десятиліть отримала доктрина нормування державних гарантій у сфері медичного обслуговування, що базується на парадигмі базового пакету послуг¹⁴.

Крім того, якщо держава не може забезпечити повну безоплатність медичної допомоги, потрібна цивілізована форма участі населення у

¹³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 49 Конституції України «у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно» (справа про безоплатну медичну допомогу) від 29.05.2002р. № 10-рп/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 23. – С. 107–112.

¹⁴ Рудий В. Контроль над витратами і ефективне використання ресурсів як засоби покращення системи охорони здоров'я в Україні [Електронний ресурс] / В. Рудий. – Режим доступу до документу: http://www.healthfin.kiev.ua/pages/review/res_6u.htm.

відшкодуванні вартості наданих послуг, один із прикладів якої демонструє Фінляндія¹⁵. Залучають населення до участі в оплаті за медичні послуги і в інших зарубіжних країнах. Зокрема, частка приватних внесків (співоплата та приватні схеми медичного страхування) у загальному обсязі лікарняних надходжень найбільша у Франції, Італії та Фінляндії – 8–10% (середній рівень у країнах-членах ЄС – 3–4%)¹⁶.

Запровадження співучасті населення у витратах на охорону здоров'я, на нашу думку, сприятиме усуненню неофіційних розрахунків у комунальних закладах охорони здоров'я дітей, надасть можливість зазначеним інституціям виконувати свої функціональні обов'язки в умовах дефіциту фінансових ресурсів та дасть змогу більшій кількості дітей отримати якісну медичну допомогу.

Однак, практика співучасті населення в оплаті за медичну допомогу не відіграє позитивної ролі, якщо сприймати її лише як додаткове джерело фінансування системи охорони здоров'я. Для споживача повинно бути очевидним, що введення співоплати реально забезпечить йому гарантію адекватного медичного обслуговування у разі виникнення захворювання і не потребуватиме «тіньової» оплати. У зв'язку з цим, успішна реалізація описаного заходу за умови збереження бюджетної моделі фінансування охорони здоров'я можлива лише при забезпеченні бюджетними коштами витрат на надання гарантованого державою базового обсягу медичних послуг та вимагає удосконалення національної нормативно-правової бази. Держава повинна чітко визначити, які соціальні гарантії у сфері охорони здоров'я вона спроможна фінансувати за рахунок бюджетних коштів, а які – доцільно забезпечувати за рахунок інших джерел фінансування. Наявність незабезпечених фінансовими ресурсами гарантій стимулюватиме до ухилення від виконання фінансових зобов'язань та зниження обсягу і якості медичних послуг дітям.

Невід'ємною складовою процесу реформування фінансово-економічних відносин у галузі охорони здоров'я є вдосконалення системи оплати праці медичного персоналу. Мета цього заходу, як зазначає Д. Ділноідж, – створення таких соціальних умов у сфері охорони здоров'я, за яких професійна поведінка лікарів на мікрорівні забезпечила б контроль за витратами на макрорівні¹⁷. Для

¹⁵ Куценко В. І. Сфера охорони здоров'я: соціально-економічні та регіональні аспекти: монографія / В. Куценко, Г.Трілленберг. – К., 2005. – С. 113.

¹⁶ Ліннакко Е. Критичний аналіз напрямків фінансування та продуктивності у сфері охорони здоров'я країн ЄС [Електронний ресурс] / Е. Ліннакко. – Режим доступу до документу: http://www.healthfin.kiev.ua/pages/review/analisis_u.htm.

¹⁷ Рудий В. Контроль над витратами і ефективне використання ресурсів як засоби покращення системи охорони здоров'я в Україні [Електронний ресурс] / В. Рудий. – Режим доступу до документу: http://www.healthfin.kiev.ua/pages/review/res_6u.htm.

цього доцільно: 1) підвищити рівень винагородження лікарів і іншого медичного персоналу; 2) виробити механізми оплати праці, що сприяють зростанню ефективності використання ресурсів охорони здоров'я.

Як свідчить вітчизняний та світовий досвід, якщо лікарі отримують менше, ніж заслуговують, вони знаходять способи неофіційного стягнення плати з пацієнтів. Без підвищення обсягу зарплати медичному персоналу неможливо викоринити «приховані» виплати. Отже, оптимізація системи оплати праці повинна сприяти досягненню таких стратегічних цілей, як: орієнтованості на високі кінцеві результати, ефективного використання ресурсів і координації між різними медичними службами, спрямованості на забезпечення доступності і якості медичної допомоги. При виборі методів оплати праці слід враховувати їх тісний зв'язок із прийнятими підходами до фінансування відповідних медичних служб¹⁸.

Основою змін в оплаті праці лікарів первинної ланки повинен стати перехід від моделі, за якою лікар, найнятий державою, працює за зарплату, до договірних відносин, за яких праця лікарів оплачується згідно з визначеними контрактом умовами. Найбільш оптимальною для України була б змішана модель, яка передбачає комбінацію гонорарного (10–15%), подушового (55–60%) і поокладного (25–40%) методів фінансування¹⁹. Фіксована оплата повинна становити невелику частку і забезпечувати соціальний захист спеціалістів. Основна частина оплати – подушна – залежить від обсягу лікарської практики (кількості прикріпленого населення), що стимулює інтенсифікацію діяльності через залучення додаткової кількості пацієнтів, пропорційно зростанню яким лікар повинен отримувати надбавки. Гонорарна частка може використовуватися з метою стимулювання надання ефективних та ощадливих профілактичних послуг, розширення стаціонарозамінних послуг, надання яких зменшує звернення пацієнтів до стаціонарного сектору медичної допомоги.

У процесі реформування системи оплати праці лікарів у стаціонарах на відміну від існуючих жорстких посадових окладів, які не залежать від результатів роботи, доцільно формувати оклад лікаря із двох частин: постійної і змінної. Змінна частка (40–50%) повинна враховувати обсяг, складність втручань, ведення амбулаторного прийому, надання стаціонарозамінних послуг тощо. Якість надання медичних послуг рекомендується оцінювати за

¹⁸ Лехан В. М. Стратегічні напрямки розвитку охорони здоров'я в Україні / Лехан В., Лакіза-Савчук Н., Войцехівський В. – К.: Сфера, 2001. – С. 108.

¹⁹ Карпишин Н. Зарубіжний досвід фінансового забезпечення охорони здоров'я та можливості його використання в Україні / Н. Карпишин // Методологічні проблеми фінансової теорії та практики в постстабілізаційний період: наук. конф. проф.- виклад. складу, 18 квітня 2007 р.: тези допов. – Тернопіль, 2007. – С. 77.

допомогою моделей кінцевих результатів, які передбачають застосування санкцій при рівні, нижчому за контрольні значення²⁰.

Проведення ефективної кадрової політики повинно передбачати усунення кадрового дисбалансу між лікарями та середнім і молодшим медичним персоналом, співвідношення між якими в Україні становить 1:1,5–2 (у комунальних закладах охорони здоров'я дітей Тернопільської, Вінницької та Хмельницької областей близько 1:3,6) та не відповідає сучасним вимогам (у європейських країнах таке співвідношення дорівнює 1:5–6). У зв'язку із недостатньою кількістю середнього та молодшого медичного персоналу сестринські обов'язки часто змушені виконувати лікарі, оплата праці яких потребує значно більших витрат. Зазначені проблеми доцільно врахувати при розробці нормативів для визначення штатів медичного персоналу.

Реалізація таких заходів, як скорочення кількості лікарів і ліжкового фонду в медичних закладах, контроль за витратами на матеріально-технічні та кадрові ресурси залежить, на наш погляд, від наукової обґрунтованості планування ресурсного потенціалу закладів охорони здоров'я дітей. Наукові підходи щодо організації процесу планування повинні базуватися на медичних потребах населення та економічній ефективності діяльності закладів охорони здоров'я, пов'язаній з обсягом та якістю послуг, що надаються населенню, а не на необхідності економічно неефективного утримання усталених людських та матеріально-технічних ресурсів, як це фактично відбувається сьогодні²¹.

Механізм фінансового планування в комунальних закладах охорони здоров'я дітей також потребує удосконалення. Насамперед, це стосується системи норм і нормативів, які відіграють вирішальну роль у процесі планування фінансових ресурсів, проте на сучасному етапі залишаються необґрунтованими та неактуальними. Перегляду потребують і основні оперативні-сітьові показники закладів охорони здоров'я дітей. На наш погляд, планувати і виділяти фінансові ресурси вищезазначеним інституціям із бюджету варто, виходячи з кількості наданих медичних послуг або пролікованих хворих, а не числа ліжко-днів, показники яких не завжди достовірні.

Вдосконалення потребує і методика формульного розрахунку видатків на охорону здоров'я з місцевих бюджетів. На нашу думку, розраховувати обсяг видатків на охорону здоров'я із бюджету доцільно, виходячи із гарантованого державою обсягу надання медичної допомоги, коригуючи його коефіцієнтами, що беруть до уваги захворюваність жителів відповідного регіону. При цьому,

²⁰ Лехан В. М. Стратегічні напрямки розвитку охорони здоров'я в Україні / Лехан В., Лакіза-Савчук Н., Войцехівський В. – К.: Сфера, 2001. – С. 109.

²¹ Рудий В. М. Законодавче забезпечення реформи системи охорони здоров'я в Україні: монографія / В. Рудий. – К.: Сфера, 2005. – С. 117.

зважаючи на пріоритетність охорони здоров'я дітей в державній політиці охорони здоров'я України та наявність відчутної різниці між показниками захворюваності дитячого та дорослого населення, доцільно окремо визначати видатки на охорону здоров'я для даних категорій пацієнтів та здійснювати фінансування закладів, які надають їм медичну допомогу, виходячи з отриманих сум. Розподіл фінансових ресурсів між комунальними закладами охорони здоров'я дітей пропонуємо здійснювати залежно від фінансового стану зазначених інституцій, обсягу і характеру їхньої діяльності.

Ключові заходи забезпечення ефективного розподілу ресурсів полягають у збільшенні рівня фінансової та управлінської автономії постачальників медичних послуг.

Вирішення питання про автономізацію комунальних закладів охорони здоров'я дітей – доволі складне завдання, оскільки потребує зміни господарсько-правового статусу зазначених суб'єктів господарювання, що, відповідно, вимагає прийняття відповідних управлінських рішень з боку їх власників.

Основний зміст стратегії автономізації закладів охорони здоров'я та очікувані від її запровадження позитивні можливості, базуючись на зарубіжному досвіді, можна підсумувати у табл. 3.

Таблиця 3

Стратегія автономізації постачальників медичних послуг²²

Зміст стратегії	Очікувані позитивні можливості
Обмеження адміністративних прав органів державної влади та місцевого самоврядування і передача керівникам медичних закладів права самостійного розпорядження ресурсами.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ перехід від постатейного бюджетного утримання медичних закладів до самостійного визначення ними пріоритетних напрямів витрат і фінансування ➤ збільшення обсягу наданих платних медичних послуг, використання отриманих від них доходів і зекономлених державних коштів для матеріального заохочення персоналу та інвестицій ➤ запровадження контрактних відносин із стороною-платником, фінансування за допомогою методу глобального бюджету та інших нових методів відшкодування ➤ створення стимулів та мотивацій для надання якісних послуг та ефективного використання ресурсів ➤ запобігання виникненню конфлікту між соціальною функцією підприємства та комерційним інтересом

Ми погоджуємося із думкою В. Рудого, який вважає, що найбільш прийнятною для України, зважаючи на законодавчу заборону приватизації медичних закладів, є модель автономізації комунальних закладів охорони

²² Малагардіс А. Автономізація, закупівля медичних послуг та глобальний бюджет у лікарнях: посіб. / А. Малагардіс, В. Рудий. – К., 2006. – 61с. – (Посібники «Реформування системи охорони здоров'я в Україні: досвід проекту ЄС «Фінансування та управління у сфері охорони здоров'я в Україні»»: у 12 кн., кн. 7). – С. 7.

здоров'я шляхом їх перетворення з бюджетних установ на комунальні некомерційні підприємства, за якими має бути закріплений статус неприбуткових організацій²³.

Пусковим механізмом реформи системи охорони здоров'я, тісно пов'язаним з автономізацією медичних закладів, вважається здійснення стратегічних закупівель медичних послуг та запровадження договірних відносин між платниками та постачальниками цих послуг, які виступатимуть альтернативою інтегрованій моделі розподілу ресурсів.

Контрактні відносини у галузі охорони здоров'я дають змогу активізувати такі управлінські стратегії:

- децентралізація управління, що дає змогу делегувати частину повноважень від вищих органів управління до закладів охорони здоров'я дітей²⁴;
- розділення функцій платника та постачальника медичних послуг, зміна типу відносин між ними з ієрархічних на партнерські;
- формування економічної зацікавленості медичних інституцій у забезпеченні максимально можливої результативності власної діяльності – високої якості послуг при якомога менших витратах;
- підвищення рівня адміністративної та фінансової автономії, гнучкості постачальників медичних послуг та рівня їх відповідальності за якість наданих послуг;
- посилення відповідальності платника за організацію фінансування;
- формування пацієнтів як обізнаних, добре інформованих споживачів медичних послуг, які здатні цивілізовано захищати свої визначені законом права та реально впливати на поліпшення якості системи охорони здоров'я²⁵.

Процес контракування передбачає ведення переговорів та укладення угоди між покупцем і постачальником на конкурентних засадах, і, як свідчить досвід багатьох країн, є ефективним інструментом боротьби з такими проблемами як зростання дефіциту бюджету, національного боргу та зменшення державних видатків. Певною мірою це стосується й медичних послуг, хоча в секторі охорони здоров'я, в силу його різко вираженої соціальної природи, класичний ринок не існує. Проте, навіть коли контрактні закупівлі

²³ Малагардіс А. Автономізація, закупівля медичних послуг та глобальний бюджет у лікарнях: посіб. / А. Малагардіс, В. Рудий. – К., 2006. – 61с. – (Посібники «Реформування системи охорони здоров'я в Україні: досвід проекту ЄС «Фінансування та управління у сфері охорони здоров'я в Україні»: у 12 кн., кн. 7). – С. 8.

²⁴ Щорічна доповідь про стан здоров'я населення України та санітарно-епідеміологічну ситуацію. 2006 рік / [за ред. Ю. Гайдаєва]. – К., 2007. – С. 13.

²⁵ Рудий В. Контроль над витратами і ефективне використання ресурсів як засоби покращення системи охорони здоров'я в Україні [Електронний ресурс] / В. Рудий. – Режим доступу до документу: http://www.healthfin.kiev.ua/pages/review/res_6u.htm.

медичних послуг відбуваються у неконкурентному середовищі (а така ситуація нерідко спостерігається і в країнах з розвинутою ринковою економікою), застосування цієї стратегії дає змогу формалізувати процес планування та управління і зробити прозорими та чіткими зобов'язання сторін договору щодо досягнення конкретних цілей та виконання визначених завдань. А саме це і є ключем для забезпечення правових і економічних стимулів підвищення ефективності використання ресурсів²⁶.

Для впровадження контрактних відносин у галузь охорони здоров'я України, на наш погляд, доцільно вжити такі заходи:

- чітко визначити поняття «медична послуга» та «медична допомога»;
- у законодавчому порядку врегулювати контрактні закупівлі медичних послуг;
- визначити обсяг державних гарантій безоплатної медичної допомоги – «базовий пакет» медичних послуг;
- забезпечити розвиток інформаційних систем та більшу точність інформації стосовно потоків пацієнтів;
- розробити медико-економічні стандарти та запровадити методику розрахунку вартості медичних послуг, які повинні стати основою єдиного механізму ціноутворення;
- удосконалити систему оплати медичних послуг;
- створити правове підґрунтя для запровадження контрактної моделі оплати праці медичних працівників.

Зважаючи на такі недоліки кошторисного методу фінансування, як відсутність залежності між обсягами витрачених фінансових ресурсів та досягнутими результатами, не завжди ефективним використанням ресурсів, на наш погляд, доцільно вдосконалювати методи оплати медичних послуг комунальних закладів охорони здоров'я дітей.

У світовій практиці використовують такі методи оплати медичних послуг зазначених закладів:

а) ретроспективну оплату – витрати відшкодовують за фактично наданий обсяг послуг (оплата за проведений ліжко-день; за окремі медичні послуги; пролікованого хворого згідно з тарифами, побудованими на основі клініко-статистичних груп або медико-економічних стандартів);

б) проспективну оплату – відшкодовують не фактичний, а заздалегідь узгоджений сумісно з фінансуючою стороною і надавачем послуг обсяг медичних послуг (кошторисне фінансування, глобальний бюджет).

²⁶ Рудий В. Нормативно-правові та управлінські аспекти автономізації постачальників медичних послуг та запровадження договірних відносин у сфері охорони здоров'я в Україні / В.Рудий // Сімейний лікар. – 2005. – Вересень. – С. 15.

Кожна система оплати медичних послуг має свої переваги та недоліки. Проте, як досвід зарубіжних країн, найвища ефективність використання фінансових ресурсів спостерігається при застосуванні проспективної оплати. Саме тому в процесі реформування вітчизняної системи охорони здоров'я їй доцільно надати перевагу. На наш погляд, стратегічним напрямом фінансування первинної медико-санітарної допомоги дітям в Україні є запровадження подушного фінансування, за якого дитячим амбулаторно-поліклінічним закладам періодично виплачується фіксована сума грошей на одну зареєстровану у них особу для забезпечення надання ними узгодженого переліку послуг. Медичні інституції беруть на себе фінансовий ризик надання медичних послуг, тому вони зацікавлені у їх наданні із найменшими затратами. Обсяг фінансування визначається на основі оцінки очікуваного обсягу діяльності, що створює певні стимули для ефективнішого використання ресурсів у амбулаторно-поліклінічних закладах. Однак зазначений метод не формує зацікавленості лікарів у наданні основної частини медичної допомоги, не перекладаючи її на спеціалістів і стаціонари. Використання різних компенсаторних механізмів спроможне дещо знівелювати, але не усунути вказаний недолік.

Модифікацією класичного подушного методу є подушне фінансування первинної ланки на весь обсяг позалікарняної допомоги і частку обсягу стаціонарної допомоги (часткове фондотримання) або подушне фінансування на загальний обсяг медичної допомоги (повне фондотримання). Основна ідея фінансування за схемою фондотримання – мотивувати лікарів первинної ланки взяти на себе відповідальність за організацію всіх видів медичної допомоги прикріпленому населенню з використанням найменш витратних технологій лікування залежно від складності захворювання і на цій основі підвищити ефективність використання ресурсів та забезпечити реальний захист інтересів пацієнтів²⁷. Фондотримання передбачає, що поліклініка отримує кошти для надання всього обсягу амбулаторної допомоги прикріпленому населенню і володіє правом направляти пацієнтів на госпіталізацію у лікарняні заклади. Якщо ж вона не в змозі надати окремі види допомоги (в т. ч. і дозволеної для надання в амбулаторних умовах стаціонарної), то поліклініка їх придбаває в інших закладах за рахунок наданих коштів. При цьому кошти акумулюються або на рахунку поліклініки, або на рахунку платника, який може їх використати лише за вказівкою зазначеного закладу.

Найбільш прийнятна для України з точки зору досягнення поставлених перед громадською системою охорони здоров'я цілей, та найефективніший

²⁷ Черненко В.Г. Досвід країн Європи у фінансуванні галузі охорони здоров'я. Уроки для України / В.Черненко, В.Рудий. – К.: Академпрес, 2002. – С. 94.

метод фінансування первинної медико-санітарної допомоги дітям – це подушне фінансування за моделлю часткового фондотримання.

Важлива умова в моделі подушного фінансування за схемою часткового фондотримання полягає в наданні права амбулаторно-поліклінічному закладу розпоряджатися частиною коштів, передбачених для оплати стаціонарної допомоги. При цьому доцільно визначити тарифи на медичні послуги стаціонару, які б економічно стимулювали лікарів поліклінік не направляти хворих у лікарняні заклади, якщо їх можна пролікувати в амбулаторних умовах, у денному чи домашньому стаціонарі. Зеконomenі кошти, заплановані для оплати стаціонарної допомоги, спрямовуються для стимулювання поліклініки, в т. ч. матеріального стимулювання персоналу²⁸.

Результативним інструментом стимулювання дитячих лікарняних закладів до оптимізації об'єму і структури стаціонарної допомоги та забезпечення ефективного використання фінансових ресурсів, як свідчить досвід зарубіжних країн, – метод глобального бюджету. Це спосіб оплати стаціонарної допомоги, за якого заклад охорони здоров'я у результаті переговорів отримує від сторони, що фінансує, під узгоджений обсяг медичних послуг відповідно до стандартів їхньої якості фіксований річний бюджет, обсяг якого не залежить від ресурсних показників та потужності медичного закладу.

Жорсткість вимог сторони, що фінансує, до обґрунтованості госпіталізацій мотивує стаціонари до об'єктивної оцінки направлень поліклінік, відмови від випадків, що не потребують госпіталізації, створення стаціонарозамінних форм надання медичної допомоги (денних стаціонарів, амбулаторної хірургії), пошуку шляхів кооперації з поліклінічними службами аж до створення власних підрозділів амбулаторного прийому. Відсутність прив'язки фінансування до числа ліжок дозволяє лікарняним закладам самостійно скорочувати і перепрофільовувати ліжковий фонд під тиском економічних стимулів при мінімізації адміністративного впливу²⁹.

Формування глобального бюджету фінансова установа («замовником») здійснює на основі принципу рівності, який передбачає складання бюджету, виходячи з еквівалентної кількості витрат на лікування для одиниці охопленого населення (із врахуванням демографічних, епідеміологічних та соціально-економічних чинників, що впливають на попит у галузі охорони здоров'я), та не виходить за межі обсягу державних гарантій забезпечення населення безкоштовною медичною допомогою. Глобальний бюджет – загальний ліміт витрат медичного закладу, тому, виходячи із ціни медичної послуги, він визначає обсяг послуг, що повинні бути надані населенню.

²⁸ Семенов В. Ю. Экономика здравоохранения: учеб. пособ. / В. Семенов. – М.: МЦФЭР, 2004. – С. 338.

²⁹ Лехан В. М. Нові механізми оплати медичних послуг та умови їх запровадження / В. М. Лехан // Сімейний лікар. – 2005. – Вересень. – С. 5.

Необхідна передумова реалізації розглянутих вище шляхів удосконалення управління фінансовими ресурсами – формування належної нормативно-правової бази, яка створила би підґрунтя для ефективного реформування фінансового забезпечення закладів охорони здоров'я дітей.

На наш погляд, необхідно усунути суперечності між такими основними законодавчими документами України:

- статтею 49 Конституції України від 28. 06. 1996 р. № 254/96 ВР, статтею 6 Закону України «Про охорону дитинства» від 26. 04. 2001 р. № 2402–III, де визначено гарантоване державою право дитини на безоплатну кваліфіковану медичну допомогу в державних і комунальних закладах охорони здоров'я;

- статтею 95 Конституції України від 28. 06. 1996 р. № 254/96 ВР, в якій зазначено, що тільки закон про Державний бюджет України визначає види і обсяги видатків держави на загальносуспільні потреби;

- статтею 12 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19. 11. 1992 р. № 2801–XII, де зазначено, що державна політика охорони здоров'я забезпечується бюджетними асигнуваннями обсягом, що відповідає її науково обґрунтованим потребам, але не менше десяти відсотків національного доходу.

З метою забезпечення ефективного регулювання бюджетного фінансування комунальних закладів охорони здоров'я дітей необхідно усунути неоднозначності трактування норм Бюджетного кодексу України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо рівня децентралізації фінансування медичного сектору, делегування повноважень з одного рівня на інший.

Підсумовуючи вищевикладене, констатуємо, що у сучасних умовах Україна ще не готова до запровадження страхової моделі фінансового забезпечення охорони здоров'я. Тому, не очікуючи прийняття закону про обов'язкове медичне страхування, на який покладаються основні надії щодо вирішення проблем у медичному секторі, в процесі реформування системи охорони здоров'я дітей доцільно не лише збільшувати обсяги її фінансування, але й здійснювати заходи, спрямовані на стримування витрат та ефективне використання ресурсів.

Отже, з метою поліпшення фінансового забезпечення комунальних закладів охорони здоров'я дітей пропонуємо здійснити комплекс заходів (табл. 4).

Реалізація запропонованих заходів сприятиме поліпшенню якості, доступності, ефективності і прозорості нинішньої системи медичного обслуговування дітей та підготовці її інфраструктури до майбутнього впровадження моделі соціального медичного страхування.

**Концепція реформування управління фінансовими ресурсами
комунальних закладів охорони здоров'я дітей³⁰**

Вектори реформи	Заходи для реалізації
<i>Відмова від декларацій держави щодо забезпечення усіх громадян усіма видами безоплатної медичної допомоги у державних і комунальних закладах охорони здоров'я.</i>	Визначення базового пакету гарантованого державою обсягу медичних послуг дітям та забезпечення адекватного обсягу фінансових ресурсів для організації їх надання.
<i>Усунення неофіційних розрахунків населення за надану медичну допомогу дітям.</i>	Введення співучасті населення в оплаті медичних послуг.
<i>Зміна господарсько-правового статусу бюджетних закладів охорони здоров'я дітей.</i>	Надання управлінської та фінансової автономії закладам охорони здоров'я дітей шляхом перетворення їх на некомерційні підприємства.
<i>Зміна характеру фінансових відносин між стороною, що фінансує і провайдерами медичних послуг дітям.</i>	Відмова від принципу фінансування витрат (утримання) закладів охорони здоров'я дітей та перехід до контрактних закупівель медичних послуг за моделлю блок-контракту.
<i>Диверсифікація джерел фінансових ресурсів комунальних закладів охорони здоров'я дітей.</i>	Формування багатоканальної моделі фінансового забезпечення закладів охорони здоров'я дітей із залученням бюджетних коштів, як основного джерела фінансових ресурсів, коштів від медичного страхування, надання платних медичних і немедичних послуг, благодійних внесків, кредиту, лізингу та інших джерел, не заборонених законодавством.
<i>Зміна методів оплати медичних послуг комунальних закладів охорони здоров'я дітей.</i>	Відмова від кошторисного методу фінансування закладів охорони здоров'я дітей та запровадження: подушного фінансування за моделлю часткового фондотримання – для оплати медичних послуг дитячих амбулаторно-поліклінічних закладів і фінансування за методом глобального бюджету – для дитячих лікарняних закладів.
<i>Зміна пріоритетів у розподілі фінансових ресурсів.</i>	Перенесення пріоритетів у фінансуванні на заклади охорони здоров'я дітей, які забезпечують надання первинної медико-санітарної та амбулаторно-поліклінічної допомоги дітям.
<i>Підвищення ефективності використання фінансових ресурсів закладів охорони здоров'я дітей.</i>	Впровадження стаціонарозамінних та ресурсозберігаючих технологій, оптимізація потужності комунальних медичних закладів, підвищення ефективності капіталовкладень.
<i>Зміни у складі управлінського персоналу комунальних закладів охорони здоров'я дітей.</i>	Залучення до управління комунальними закладами охорони здоров'я дітей менеджерів охорони здоров'я, здатних забезпечувати ефективне управління фінансовими ресурсами.
<i>Удосконалення системи оплати праці медичного персоналу.</i>	Для лікарів амбулаторно-поліклінічних закладів оптимальною була б змішана модель оплати праці (комбінація поокладного, подушового і гонорарного методів); оплата праці лікарів стаціонарного сектору медичної допомоги повинна включати постійну і змінну частини; усунення міжпосадових диспропорцій.

³⁰ Розроблено автором

3.3. Видатки місцевих бюджетів на соціальні заходи в реалізації концепції людського розвитку

Вагомий чинник соціально-економічного розвитку будь-якої країни – це бюджетні видатки, які в умовах демократичного суспільства виступають основним джерелом забезпечення життєвих потреб громадян. Особливого значення нині набувають видатки місцевих бюджетів, основна частка яких спрямовується на фінансування соціальних заходів. Основні соціальні видатки місцевих бюджетів такі: видатки на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення. Ці групи видатків – важлива складова інвестицій у розвиток людини, які безпосередньо впливають на процеси примноження національного багатства та економічне зростання в країні.

Проблеми людини завжди були домінантою в дослідженнях науковців багатьох поколінь. Місце та роль людини в системі економічних відносин суспільства, взаємозв'язок економічного зростання й людського розвитку традиційно – це одна з головних проблем економічних, філософських, соціологічних та багатьох інших наукових досліджень.

В історії економічної думки відомо чимало різноманітних концепцій людини. (Концепції людини в економічній теорії – метод пізнання сутності людини й сукупність ідей, поглядів на неї у світовій економічній думці в процесі еволюції економічних систем). Ще стародавні мислителі стверджували, що людина є не лише засобом збільшення виробництва, а й найважливішою метою розвитку. «Багатство – це не те благо, якого ми прагнемо, оскільки воно всього лише корисне для досягнення чогось більшого», – вважав Арістотель¹. Через два тисячоліття його думку продовжив засновник німецької класичної філософії І. Кант: «...дій так, щоб ти завжди ставився до людей і у своїй особі і в особі будь-кого іншого як до мети, і ніколи б не ставився до них лише як до засобу»².

В економічній думці XIV-XIX ст. існувало два основних різновиди концепцій людини: раціональна (економічна) та соціальна (гуманістична). Представники першої – В. Петті, А. Сміт, Д. Рікардо.

Так, В. Петті був одним із перших, хто висловив ідею, що люди з їхніми виробничими здібностями являють собою багатство. Він вважав, що вбачається розумно те, що ми називаємо багатством, майном чи запасом країни і які є результатом попередньої чи минулої праці, не вважати чимось відмінним від живих діючих сил, а оцінювати їх однаково³. Крім цього, учений спробував дати грошову оцінку корисних властивостей «людини економічної».

¹ Арістотель. Політика / Сочинения: в 4 т. – М., 1984. – Т. 4. – С. 381

² Кант І. Критика практического разума / Кант И. Сочинения; пер. с нем. – Т. 4, 4.1. – М., 1965. – С. 270.

³ Петти В. Экономические и статистические работы / пер. с французского, – М.: Соцэкиздат, 1940. – С. 82.

А. Сміт, оцінюючи роль людини в суспільному прогресі, вважав її не лише джерелом, а й частиною суспільного багатства. Він зазначав, що основний капітал суспільства складається не лише з машин, споруд і землі, а також із набутих корисних здібностей усіх громадян чи членів суспільства⁴. Д. Рікардо пов'язував слабкий економічний розвиток країн із нестачею освіти в усіх верствах народу⁵. Однак, він же виступав проти втручання держави у функціонування ринку та наполягав на необхідності скасування законів, спрямованих на захист бідних.

Представники гуманістичного різновиду концепцій людини (А. Сен-Сімон, Р. Оуен, Ш. Фур'є та ін.) розглядали людину як соціальну істоту. Вони вважали, що індивідууму насамперед інстинктивно притаманне прагнення до задоволення суспільних інтересів і в такій діяльності він реалізує власні інтереси.

Вперше людину проголошено основною продуктивною силою суспільства у марксистській економічній теорії. У своїх ранніх працях К. Маркс зазначав, що економічний прогрес повинен спрямовуватися на всебічний розвиток людини. Він обґрунтував соціологічний підхід до сутності людини, втілений у положенні, що людина – це сукупність суспільних відносин.

У сучасній економічній теорії концепція людини представлена у трьох основних напрямках: неокласичному, кейнсіанському (неокейнсіанському) та інституціоналізму (неоінституціоналізму).

Так, один з провідних представників неокласичної економічної теорії А. Маршалл, синтезувавши численні ідеї щодо ролі людини в економіці, безпосередньо пов'язав процес накопичення багатства з розвитком людини: виробництво багатства – це лише засіб підтримання життя людини, задоволення її потреб і розвитку її сил – фізичних, розумових, моральних. Але сама людина – це основний засіб виробництва цього багатства, і вона ж є кінцевою метою багатства⁶.

Водночас Дж. М. Кейнс визнавав розвиток та реалізацію здібностей людини, розширення можливостей її особистого вибору найважливішими умовами економічного зростання. Він наполягав на розширенні державного втручання в економіку та відстоював необхідність «соціалізації інвестицій», стверджуючи при цьому, що повніша реалізація індивідуальних здібностей та ініціатив людей сприятиме приросту світового багатства⁷. Однак у кейнсіанській моделі людина не розглядається крізь призму системи суспільних відносин та відповідних інтересів.

⁴ Сміт А. Исследование о природе и причинах богатства народов – М.: Соцэкгиз, 1962. – С. 208.

⁵ Рікардо Д. Сочинения. – Т.1. – М., 1995. – С. 89.

⁶ Маршалл А. Принципы политической экономии /Маршалл А.; пер. с англ.. М.: Прогресс, 1983. – Т.1. – С. 246.

⁷ Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег. // Антология экономической классики; пер. с англ.. – Т. 2. – М.: Эконов, 1993. – С. 430.

На противагу кейнсіанцям, представники інституціоналізму визначальну роль у поведінці індивідів відводять суспільним інтересам, критикуючи при цьому принцип індивідуалізму. Водночас, у деяких неоінституціональних концепціях цей принцип основний. Один із представників неоінституціоналізму Дж. Гелбрейт стверджує, що основою економічного розвитку постіндустріального суспільства є людина, а мета економічної системи – її всебічний розвиток.

Як бачимо, в історії економічної думки відображені ті проблеми людського розвитку, які були притаманні певному історичному періоду, оскільки людина ніколи не залишається поза увагою науковців та дослідників.

Однак, аналізуючи погляди багатьох дослідників на проблеми людини в економічній науці помічаємо, що майже до середини ХХ ст. вивчення системи людських інтересів обмежувалося множиною матеріальних потреб. Лише наприкінці минулого століття на етапі формування постіндустріального суспільства основним стало розуміння важливості всебічного розвитку людини, оскільки саме людський та соціальний капітал спроможні забезпечити найвищі темпи економічного зростання. Це зумовило виникнення, на основі попередніх вагомих наукових здобутків, нової економічної течії – теорії людського розвитку. Ця концепція, інтелектуальною основою якої стала теорія людського капіталу та новаторські наукові розробки Амартьї Сена, стала новим пунктом у мотивації людського розвитку, в тенденціях ставлення до галузей соціальної сфери, що забезпечують цей розвиток, – освіти, охорони здоров'я, культури та ін., зокрема в аспекті їх ресурсного забезпечення.

У 80-х рр. минулого століття Програмою розвитку ООН було створено організаційні рамки для поширення ідей та практики концепції людського розвитку в усьому світі. Сьогодні досвід соціально-економічного зростання тих країн, стратегія розвитку яких опиралася на людський чинник (Швеція, Данія, Фінляндія, Тайвань, Корея, Німеччина, Японія) яскраво підтверджує слушність цієї концепції. Адже озброєність основними ідеями концепції людського розвитку забезпечила в цих країнах значну динаміку економічного розвитку та вражаючі соціальні результати. Так, підвищення частки бюджетних видатків на соціальне забезпечення, на розширення і модернізацію соціальної інфраструктури, на потреби освіти та охорони здоров'я в середньому від 10–12% у 1960 р. до 25–38% у 1990 р. призвело до суттєвого зростання за цей період (за різними підрахунками від 1/5 до 1/3) ВВП у даних країнах⁸.

В основу концепції людського розвитку покладено принцип, згідно з яким економіка існує для розвитку людей, а не люди – заради розвитку

⁸ Фридман Л., Видясов М., Мельянцева В. Государственные расходы и экономический рост // Мировая экономика и международные отношения. – 1999. – № 10. – С. 22.

економіки. Людський розвиток трактується як мета і критерій суспільного прогресу, як такий засіб збільшення доходу, що стає цінним лише з реальним впливом на добробут людей. Згідно з таким методологічним підходом, людина постає головним учасником суспільного розвитку, що суттєво вирізняє цю теорію з-поміж усіх інших, які базуються на зростанні ВВП і де людина розглядається опосередковано.

Особливості концепції людського розвитку полягають у наголошенні на активності людей як суб'єктів процесу свого власного розвитку та увазі не лише до реальних або потенційних працівників, а й до всіх індивідів загалом, в т. ч. непрацевдатних та економічно неактивних. Також характерний принцип цієї концепції – підхід до освіти як до важливої складової загальної культури людства та надання пріоритетності тим секторам, які сприяють піднесенню якості життя⁹.

Основа людського розвитку – фактична реалізація в суспільстві стратегій, що забезпечують свободу, безпеку та розвиток людини. Можливості реалізації кожної із зазначених стратегій обумовлюються забезпеченістю людськими ресурсами, інтелектуальним потенціалом суспільства та соціально-правовою захищеністю населення.

Так, забезпеченість людськими ресурсами залежить від перебігу процесів відтворення, мобільності, зайнятості та стану здоров'я населення. Інтелектуальний потенціал суспільства визначається його духовністю, розвитком науки, освіченістю населення та розвитком інформаційних технологій і комунікацій. Соціально-правова захищеність характеризується рівнем життя населення, розвитком соціальної інфраструктури, дієвістю правоохоронної системи та розвитком інститутів соціального захисту¹⁰.

Інтегральним узагальненим показником, що відображає рівень людського розвитку, є індекс людського розвитку (ІЛР). Методологія розрахунку індексу людського розвитку, запропонована фахівцями ПРООН, базується на трьох основних вимірах, які найповніше відображають ключові можливості у забезпеченні всього процесу людського розвитку: стан здоров'я, рівень освіти і добробут населення. Відповідно названі характеристики оцінюються наступними показниками-індикаторами: стан здоров'я – показником середньої очікуваної тривалості життя при народженні, освіти – показниками писемності дорослого населення і охоплення навчанням відповідних його вікових груп, добробуту – обсягом ВВП в розрахунку на одну особу. ІЛР розраховується як середнє арифметичне з індивідуальних нормованих індексів тривалості життя,

⁹ Грішнова О. А. Людський розвиток: навч. посіб. – К.: КНЕУ, 2006. – С. 78–79.

¹⁰ Людський розвиток в Україні: можливості та напрями соціальних інвестицій (колективна науково-аналітична монографія) / За ред. Е. М. Лібанової. – К.: Ін-т демографії та соціальних досліджень НАН України, Держкомстат України, 2006. – С.156.

рівня освіти та ВВП. Запропонована система числових показників вимірювання рівня людського розвитку не досконала, а тому постійно змінюється та доопрацьовується фахівцями різних країн.

Зокрема, в Україні, яка почала керуватися основними положеннями концепції людського розвитку в системі державного управління економікою починаючи з 1992 р., фахівцями інституту демографії та соціальних досліджень НАН України у співпраці з іншими науковцями, на основі попередніх ґрунтовних досліджень та за результатами здійсненого критичного аналізу запропонованої ПРООН методики оцінки рівня людського розвитку, розроблено власну методику оцінки національного рівня людського розвитку. Українська національна методика розрахунку індексу людського розвитку має вигляд трирівневої системи, де перший рівень – це інтегральний регіональний індекс людського розвитку, другий рівень – загальні індикатори розвитку 9-ти основних аспектів людського розвитку: рівня освіти населення; умов проживання населення; матеріального добробуту населення; стану та охорони здоров'я; екологічної ситуації; соціального середовища; демографічного розвитку; розвитку ринку праці; фінансування людського розвитку. І третій рівень – це характеристика кожного аспекту людського розвитку регіонів України з використанням первинних та загальних індикаторів. При цьому людський розвиток визначається як процес зростання людських можливостей – людина повинна прожити довге життя, не хворіти, бути освіченою, користуватися політичними й економічними свободами, правами людини, суспільною повагою до особистості¹¹. Якщо ці ключові для кожної людини можливості не реалізовані, то за жодних темпів економічного зростання суспільний прогрес неможливий.

Як бачимо, серед чинників людського розвитку найвагоміші освіта, охорона здоров'я та поліпшення добробуту. Цим напрямам у структурі бюджету відповідають видатки на освіту, охорону здоров'я та соціальний захист і соціальне забезпечення населення.

Для характеристики фінансової складової індексу регіонального людського розвитку в Україні сформовано перелік показників, що характеризують обсяг соціальних витрат місцевих бюджетів (у грн. на 100 тис. осіб), основні серед яких такі:

- видатки місцевих бюджетів на освіту;
- видатки місцевих бюджетів на охорону здоров'я;
- видатки місцевих бюджетів на соціальний захист;
- трансферти державного бюджету¹².

¹¹ Людський розвиток регіонів України: методика оцінки і сучасний стан / Лібанова Е. М., Власенко Н. С., Власюк О. С. та ін. – К.: 2002 – С. 48.

¹² Грішнова О. А. Людський розвиток: навч. посіб. – К.: КНЕУ, 2006. – С. 121.

Отже, незаперечний той факт, що місцевим бюджетам і, зокрема соціальним видаткам із цих бюджетів надається важливе значення у реалізації концепції людського розвитку. І це не дивно, адже відповідно до основних положень Європейської хартії місцевого самоврядування, виконання соціальних зобов'язань держави повинно покладатися на ті органи влади, які безпосередньо наближені до громадян та найкраще знають їх потреби. Саме тому більшість видатків соціального спрямування (близько 70% у структурі зведеного бюджету України) здійснюються з місцевих бюджетів. Тобто повноваження органів місцевого самоврядування – це децентралізоване виконання соціальних зобов'язань держави відносно своїх громадян. Діяльність інституту місцевого самоврядування – норма демократичного розвитку, тому в умовах посилення євроінтеграційних процесів в Україні збільшується навантаження на органи місцевого самоврядування і, зокрема, на їх фінансову основу – місцеві бюджети.

Однак, незважаючи на важливу роль місцевих бюджетів як в соціальному, так і в економічному розвитку держави, сьогодні вони не самодостатні, що відповідно впливає на обсяги їх видатків. Поряд з тим, що впродовж останніх років у структурі видатків місцевих бюджетів найбільшу частку становлять соціальні видатки (більше 70%), є багато проблем у сфері забезпечення достатнього бюджетного фінансування галузей, що визначають людський розвиток.

Основна проблема полягає в тому, що акцент у наявному бюджетному механізмі робиться на обсягах фінансування, тоді як якісні показники, що характеризують економічну та соціальну ефективність бюджетних витрат, до уваги майже не беруться. Внаслідок цього знижується ефективність бюджетних витрат щодо забезпечення розвитку людського потенціалу.

Аналіз структури видатків місцевих бюджетів на соціальні заходи дає змогу побачити, що серед досліджуваних показників найбільшу частку за 2005–2007 рр. становлять видатки на освіту – понад 40% (табл.1). Однак в останні роки спостерігається поступове зменшення цього показника. Така ж тенденція характерна для видатків на охорону здоров'я, частка яких у складі видатків місцевих бюджетів на соціальні заходи зменшилась у 2007 р., порівняно з 2005 р. на 3,6%. Водночас відбувається динамічне збільшення частки видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення, яка у 2007 р. зростає порівняно із 2005 р. на 7,1% (з 20, 9% до 28%) Однак це ще не свідчить про ефективність бюджетних видатків на цю сферу.

Динаміка видатків місцевих бюджетів України на соціальні цілі*

Роки	Видатки на соціальні цілі, всього (млн. грн, %)		у т. ч.:		
			освіта	охорона здоров'я	соціальний захист і соціальне забезпечення
2005	35375,1	100	45,9	33,2	20,9
2006	48489,4	100	44,7	33,2	23,1
2007	68877,4	100	42,4	29,6	28,0

* Розраховано за даними Державного казначейства України

Отже, пріоритетним напрямом соціальних видатків у процесі становлення інформаційного суспільства є видатки на освіту, адже вона є визначальним чинником формування й розвитку людського капіталу. «Освіта – це інвестування в індивідів, яке породжує віддачу, як і будь-яке інше капіталовкладення»¹³. Розробка і реалізація широкомасштабної довготермінової стратегії модернізації усієї системи освіти, наближення її до європейських стандартів, до потреб внутрішнього розвитку держави є базовою передумовою розвитку і примноження людського капіталу в Україні. В економічній літературі існує думка, що найвища віддача відбувається при вкладанні коштів у дошкільну, початкову та середню освіту. За різними оцінками до 30% приросту ВВП країни отримують за рахунок витрат на початкову і середню освіту, а вища – дає відповідно до 8–15% приросту¹⁴.

З табл. 2, у якій наведено склад, структуру і динаміку видатків на освіту зрозуміло, що видатки місцевих бюджетів – це важливе джерело фінансування, в основному, дошкільної та загальної середньої освіти. Основна частина коштів бюджетів місцевого самоврядування спрямовується на утримання шкіл-дитячих садків, загальноосвітніх шкіл, ліцеїв, гімназій, шкіл-інтернатів тощо. Так, у 2007 р. на потреби загальної середньої освіти було використано 18727,1 млн. грн, що на 11260,7 млн. грн більше, ніж у 2004 р. Це свідчить про позитивну динаміку в цьому напрямку. Ще однією доволі вагомою групою видатків у зазначеній сфері є видатки на дошкільну освіту. Їх обсяг також значно зріс порівняно з 2004 р. Зокрема із табл. 2 видно, що у 2004 р. видатки на дошкільну освіту становили 2045 млн. грн або 18,4% усіх видатків на освіту, а у 2007 р. – зросли до 5225,2 млн. грн. Хоча відносно загальної величини видатків на освіту їх частка зменшилась у 2007 р. до 17,9%. Однак порівняння темпів зростання видатків місцевих бюджетів на дошкільну освіту з темпами зростання охоплення дітей дошкільними закладами за 2004–2006 рр. свідчить про те, що збільшення обсягу фінансування не має суттєвого впливу на рівень охоплення

¹³ Стігліц Дж. Е. Економіка державного сектору / Пер. з англ. А. Олійник, Р. Сільський. – К.: Основи, 1998. – С. 455.

¹⁴ Павлюк К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України: монографія / Павлюк К. В. – К.: НДФІ, 2006. – С. 297.

дітей дошкільними закладами. Охоплення дітей дошкільними закладами у відсотках до кількості дітей відповідного віку становить 54%.¹⁵

Таблиця 2

Видатки місцевих бюджетів України на освіту*

Групи видатків	2004 р.		2007 р.	
	млн. грн.	%	млн. грн.	%
Дошкільна освіта	2045,0	18,4	5 225,2	17,9
Загальна середня освіта	7466,4	67,1	18 727,1	64,2
Професійно-технічна освіта	47,8	0,4	529,1	1,8
Вища освіта	391,6	3,5	1 038,1	3,6
Післядипломна освіта	87,7	0,8	205,5	0,7
Позашкільна освіта та заходи із позашкільної роботи з дітьми	689,7	0,2	1 718,8	5,9
Програми матеріального забезпечення навчальних закладів	1,2	0,01	1,1	0,01
Інші заклади та заходи у сфері освіти	403,8	3,6	1 739	5,9
Освіта, усього	11133,2	100	29 183,9	100

*Складено за даними Державного казначейства України.

Бюджетне фінансування освіти повинно базуватися на збільшених нормативах, орієнтованих не на вхідні параметри і початкові умови функціонування, а на вихідні показники, що характеризують кінцеві результати діяльності освітніх закладів. Надання їм більшої самостійності у напрямках використання ресурсів, виділених за нормативами, дасть змогу ефективніше використовувати обмежені бюджетні ресурси. Адже підвищення ефективності використання фінансових та матеріально-технічних ресурсів, які залучаються для забезпечення розвитку освітньої галузі – основна передумова виконання Концепції Державної програми розвитку освіти на 2006–2010 рр., спрямованої на розширення обсягів охоплення населення освітою та інтеграцію України в європейський освітній простір¹⁶.

Наступна важлива групою видатків місцевих бюджетів, що забезпечують людський розвиток, – видатки на охорону здоров'я. Турбота про здоров'я своїх громадян – одна з найважливіших соціальних функцій держави, оскільки становить фундамент людського розвитку та економічного зростання.

¹⁵ Статистичний бюлетень «Дошкільні заклади України у 2006 році». – К., 2007. – С. 2

¹⁶ Концепція Державної програми розвитку освіти на 2006–2010 роки. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 липня 2006 р. № 296-р. // Урядовий кур'єр. – 2006. – 2 серпня. – С. 12–13.

Збереження й розвиток потенціалу здоров'я населення як складової людського розвитку – основний імператив сучасного цивілізаційного прогресу.

На сьогодні населення України становить трохи більше 46 млн. і невпинно скорочується. Тривалість життя в нас – найнижча в Європі. Загрозливо значна смертність серед чоловіків працездатного віку, а серед дітей, зокрема школярів, здорова лише кожна десята дитина. Україна лідирує в Європі за темпами поширення такої загрозливої хвороби, як СНІД; набуває епідемічного характеру захворювання на туберкульоз; щороку майже сотня тисяч наших громадян вмирає від онкозахворювань¹⁷. Все це свідчить про те, що дана галузь потребує значних коштів, насамперед – бюджетних.

В Україні право на медичну допомогу закріплене в Конституції України. Згідно з Основним законом, охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм. Кошти місцевих бюджетів, асигновані на охорону здоров'я, використовуються для забезпечення населенню гарантованого рівня медичних послуг, для проведення профілактичних заходів тощо.

Як свідчать дані табл. 3, на охорону здоров'я з місцевих бюджетів України у 2007 р. було виділено 20396,5 млн. грн. Це на 11684,9 млн. грн. більше, ніж у 2004 р. Близько 78% цих видатків становлять кошти, що спрямовувалися на утримання лікарень та санаторно-курортних закладів.

Також, майже незмінною (порівняно з 2004 р.) залишилася і частка коштів, які використовувалися на фінансування поліклінік і амбулаторій, швидкої та невідкладної допомоги – в межах 15,5%. Поряд з цим надзвичайно незначними залишаються видатки місцевих бюджетів на проведення санітарно-профілактичних та протиепідемічних заходів, на придбання медичного обладнання, інструментів, протезів та іншої продукції, що використовується в медичній практиці. У 2007 р. вони становили 0,1% від загальної суми видатків місцевих бюджетів на охорону здоров'я.

Незважаючи на збереження загальних позитивних тенденцій у фінансуванні охорони здоров'я, той рівень бюджетного фінансування, який існує нині, недостатній і забезпечує лише близько половини потреби галузі. А тому розвиток цієї сфери супроводжується загостренням багатьох проблем. Зокрема, система управління медичною галуззю в Україні значною мірою успадкована від Радянського Союзу. В ній існує чітка ієрархія, тому органи місцевого самоврядування мають обмежені повноваження щодо розробки та

¹⁷ Колодійчук С. Україні потрібен медичний комплекс європейського рівня // Урядовий кур'єр. – 2007. – № 31. – С. 13.

реалізації регіональної політики охорони здоров'я. Ще донедавна у сфері охорони здоров'я не було й мови про конкуренцію між закладами або боротьбу за пацієнта шляхом підвищення якості надання медичної допомоги чи шляхом зниження її вартості.

Таблиця 3

Видатки місцевих бюджетів України на охорону здоров'я*

Група видатків	2004 р.		2007 р.	
	млн. грн.	%	млн. грн.	%
Поліклініки й амбулаторії, швидка та невідкладна допомога	1354,3	15,5	3139,8	15,4
Лікарні та санаторно-курортні заклади	6782,9	77,9	15791,9	77,4
Санітарно-профілактичні та протиепідемічні заходи і заклади	9,0	0,1	16,8	0,1
Інша діяльність у сфері охорони здоров'я	565,4	6,5	1448,1	7,1
Охорона здоров'я, всього	8711,6	100	20396,5	100

* Розраховано за даними Державного казначейства України

Проблемою функціонування галузі є також недостатній рівень забезпечення населення гарантованим безоплатним рівнем медичної допомоги, що передбачений Конституцією України. За рахунок коштів бюджетів фінансуються не медичні послуги (їх якість, своєчасність та ефективність), а поточне утримування закладів охорони здоров'я. Тобто фінансується не споживач, а виробник медичних послуг, який зацікавлений не в якості, а в кількості. Тому спостерігається зростання кількісних показників – використання «ліжко-днів», кількості посад лікарів, кількості відвідувань і т. д., а не якісних – збільшення тривалості життя, зменшення кількості хронічних хворих, отримання своєчасної і в повному обсязі медичної допомоги і т. д.¹⁸ Отож, принципи фінансування медичної галузі не відповідають вимогам ринкової економіки.

Ще одна проблема системи охорони здоров'я – неефективне використання наявних фінансових ресурсів. Широка мережа медичних закладів, яка залишилася ще від радянських часів, потребує оптимізації відповідно до кількості населення та попиту на медичні послуги.

Наступні за обсягами видатками місцевих бюджетів України, що мають соціальну спрямованість – видатки на соціальний захист та соціальне

¹⁸ Людський розвиток в Україні: можливості та напрями соціальних інвестицій (колективна науково-аналітична монографія) / За ред. Е. М. Лібанової. – К.: Ін-т демографії та соціальних досліджень НАН України, Держкомстат України, 2006. – С. 181–182.

забезпечення. Як відомо, соціальний захист – це комплекс організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення добробуту кожного члена суспільства за конкретних економічних умов, що мають на меті соціальну захищеність переважно непрацездатного населення. До них належать різноманітні виплати незахищеним верствам населення, малозабезпеченим громадянам, сім'ям з дітьми, інвалідам, реабілітованим тощо. Як наголошують західні вчені, зокрема Ш. Бланкарт, в умовах демократії соціальне забезпечення – найпріоритетніша функція держави, оскільки громадяни мають високий рівень потреби в соціальному захисті. Тому й існує попит на цей вид суспільних благ. Саме держава в умовах ринку зобов'язана здійснювати соціальне забезпечення окремих індивідів з метою захисту їх від можливих фінансових ускладнень. До незаперечної функції держави належить також соціальний захист найбідніших громадян, яким поодиноці дуже важко знайти своє місце в суспільстві¹⁹.

Як свідчать дані табл. 4, видатки місцевих бюджетів України на потреби соціального захисту та соціального забезпечення мають тенденцію до зростання, що свідчить про позитивну динаміку збереження соціального спрямування бюджету. Зокрема, у 2007 р. на соціальний захист та соціальне забезпечення населення з місцевих бюджетів України було спрямовано 19297 млн. грн, що на 12159,8 млн. грн більше, ніж у 2004 р.

Таблиця 4

Видатки місцевих бюджетів України на соціальний захист і соціальне забезпечення*

Група видатків	2004 р.		2007 р.	
	млн. грн.	%	млн. грн.	%
Соціальний захист на випадок непрацездатності	157,0	2,2	1511,1	7,8
Соціальний захист пенсіонерів	740,5	10,4	1767,5	9,2
Соціальний захист ветеранів війни та праці	1655,1	23,2	3524,4	18,3
Соціальний захист сім'ї, дітей та молоді	1894,6	26,5	8743,6	45,3
Допомога у вирішенні житлового питання	1467,5	20,6	1483,1	7,7
Соціальний захист інших категорій населення	914,8	12,8	1726,2	8,9
Інша діяльність у сфері соціального захисту	307,7	4,3	541,1	2,8
Соціальний захист та соціальне забезпечення, усього	7137,2	100	19297,0	100

*Складено за даними Державного казначейства України.

¹⁹ Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / Пер. з нім.; ред. В. М. Федосова. – К.: Либідь, 2000. – С. 269.

Один із пріоритетних напрямів державної соціальної політики – соціальний захист сім'ї, дітей та молоді. Про це свідчить найбільша частка видатків на зазначені цілі у структурі видатків місцевих бюджетів на соціальний захист та соціальне забезпечення у 2007 р. – 45,3%, що на 18,8% більше, ніж у 2004 р.

За результатами здійсненого аналізу даних, наведених у табл. 4, бачимо, що видатки місцевих бюджетів на соціальний захист на випадок непрацездатності також зросли у 2007 р., порівняно з 2004 р. на 5,6% і становили 1511,1 млн. грн, що на 1354,1 млн. грн більше, ніж у 2004 р. За всіма іншими напрямками частка видатків у загальній структурі видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення дещо скоротилася, порівняно з 2004 р., хоча спостерігається зростання їх абсолютних показників.

Незважаючи на загальну позитивну динаміку показників видатків, що спрямовуються з місцевих бюджетів на соціальний захист та соціальне забезпечення, чинна в Україні система соціальної допомоги населенню не відповідає вимогам сьогодення як з погляду дієвої підтримки соціально вразливих верств, так і щодо адресної соціальної допомоги населенню, яке найбільше її потребує. Недостатня підтримка зі сторони держави тих категорій громадян, які справді її потребують та розпорошення коштів на виплату допомоги окремим групам населення, без урахування їх реальних доходів, призводить до неефективного витрачання бюджетних ресурсів.

На основі вищенаведеного можна зробити висновок про те, що протягом останніх років в Україні спостерігається помітне зростання так званих соціальних витрат (на соціальний захист і соціальне забезпечення, освіту, науку, охорону здоров'я тощо), тобто видатків бюджетів на людський розвиток. Значну роль у фінансуванні регіонального людського розвитку відіграють соціальні видатки місцевих бюджетів. Однак недостатньо вивченим залишається питання, наскільки і як «соціалізація» бюджету впливає на економічне зростання та інфляцію, а саме – якою повинна бути допустима частка соціальних видатків, яка не здійснювала би дестабілізуючого впливу на макроекономічні показники. А тому багатьма науковцями зазначені позитивні зрушення у сфері соціального захисту та забезпечення оцінюються із врахуванням багатьох негативних наслідків так званої соціальної орієнтації бюджету. Зокрема, негативно сприймається той факт, що упродовж тривалого часу головний акцент робиться на підвищенні соціальних трансфертів (у багатьох випадках вони навіть перевищують доходи від зайнятості), що неминуче руйнує мотивацію активної поведінки на ринку праці. Через це соціальні трансферти називають непродуктивними видатками.

Невиконання державою повною мірою своїх соціальних зобов'язань (через дефіцит бюджетних коштів) також дає підставу для критики. Окрім цього, до негативних наслідків «соціалізації» бюджету відносять і певне зниження інвестиційної активності, хоча воно було зумовлене як політичними чинниками, так і зміною власне ідеології розвитку.

Ми вважаємо, що соціальне спрямування бюджету ніяким чином не суперечить загальній стратегії розвитку країни, а, навпаки, має за мету сприяти розширенню меж економічної активності та створювати можливості максимально великій частині населення брати участь в економічній діяльності, забезпечувати гідний рівень життя непрацездатним верствам населення, а також сприяти набуттю високого рівня освіти та здійснювати підтримку здоров'я нації.

Однак, в сучасних умовах запорукою забезпечення соціальної спрямованості бюджетної політики повинна стати опора на диференційований підхід: з одного боку, підтримка тих громадян, які з певних об'єктивних причин не в змозі забезпечувати свій добробут власними зусиллями, а з іншого – стимулювання ефективної економічної діяльності працездатного населення. І основні акценти необхідно робити саме на другий напрям соціальної політики. Адже загальновідомо, що інвестиції в людський капітал – надзвичайно важлива рушійна сила економічного розвитку.

На нашу думку, така спрямованість бюджетної політики матиме подвійний ефект: сприятиме вирішенню соціальних проблем, зменшенню соціального тиску на бюджет та забезпечуватиме посилення тенденцій економічного зростання.

З метою формування моделі ефективнішого використання обмежених бюджетних ресурсів та максимального їх спрямування на фінансування соціальної сфери відповідно до потреб забезпечення належного рівня людського розвитку пропонуємо здійснити такі заходи:

- *удосконалити* систему розподілу видаткових зобов'язань з фінансування соціальної сфери між державним та місцевими бюджетами. Необхідно виробити чіткі критерії надання державної підтримки розвитку регіонів з метою децентралізації виконання соціальних зобов'язань держави;

- *розробити* методику оцінки ефективності здійснених бюджетних видатків на основі використання індикаторів досягнення цілей людського розвитку;

- *оптимізувати* мережу установ, організацій та закладів соціальної сфери, що знаходяться на бюджетному фінансуванні;

- *удосконалити* систему державних соціальних стандартів стосовно:

- розробки методології визначення нормативів соціальних видатків із врахуванням місцевої специфіки;
- визначення параметрів соціального стандарту, в основі якого закладено прожитковий мінімум;
- встановлення гнучкої системи змін державних соціальних стандартів та соціальних гарантій, відповідно до змін економічного становища.

Практична реалізація вищезазначених заходів, за умови послідовних та системних дій усіх владних структур, сприятиме підвищенню життєвого рівня населення України та дасть змогу побудувати в країні ефективну соціальну систему і забезпечити належний людський розвиток.

Володимир Горин

3.4. Місцеві бюджети в системі фінансового забезпечення соціальних гарантій: вплив на соціальну безпеку

Соціальні гарантії – одна з основних ознак соціальної держави. Вони є запорукою її успішного економічного розвитку та забезпечення соціальної злагоди у суспільстві. Розбудова системи соціальних гарантій свідчить про об'єктивний процес посилення соціальної орієнтації економічних систем, підпорядкування економічної політики завданням розвитку людини.

Починаючи від зародження теорії держави суспільного добробуту, соціальні гарантії пройшли довгий шлях свого становлення і розвитку. Проблематиці розвитку системи соціальних гарантій приділяли увагу науковці практично усіх напрямів економічної думки: від заперечення права на їх існування представниками класичної економічної теорії до безумовного схвалення інституціональною теорією соціального ринкового господарства. Втім, на сьогодні практично у кожній країні світу створено свою систему соціальних гарантій, структура та джерела фінансування якої залежать, насамперед, від типу економічної системи держави.

Процес переходу до ринкової економіки в Україні, що супроводжувався різким падінням життєвого рівня населення, його вибуховою соціальною та майновою диференціацією, виявив повну неспроможність успадкованої з радянських часів системи соціальних гарантій. Побудована на принципах державного патерналізму, не маючи в нових умовах відповідного фінансового підґрунтя, вона не могла забезпечити громадянам належного рівня особистого добробуту. Тому постала потреба у розробці та вирішенні як теоретичних, так і практичних проблем створення системи соціальних гарантій населення, адекватної вимогам суспільства та умовам соціально-орієнтованої ринкової економіки.

Важливий аспект розбудови вітчизняної системи соціальних гарантій – формування відповідного правового, організаційного та, особливо, фінансового підґрунтя. Підтвердженням реальних масштабів суспільного добробуту є не декларування права кожного громадянина на соціальні гарантії, а наповнення цього права реальним змістом, що полягає у наявності адекватного фінансового забезпечення.

За умов командно-адміністративної економіки, монополії державної власності на засоби виробництва єдиним методом забезпечення соціальних гарантій було бюджетне фінансування. Перехід економічної системи держави від планового господарювання до ринку в Україні супроводжувався різким економічним спадом та відповідним поглибленням кризи державних фінансів. Внаслідок цього, сьогодні забезпечення соціальних гарантій проводиться на рівні, де враховуються, передусім, економічні можливості держави. Внаслідок цього значна їх частина має декларативний характер. Законодавче обмеження рівня державного фінансування соціальних гарантій через упровадження показників гарантованого мінімуму, рівнів забезпечення основних видів соціальних допомог, комерціалізацію основних соціальних послуг не вирішують проблеми збалансування державних фінансів, водночас посилюючи протест у суспільстві. Спостерігається некерований рух в сторону перекидання відповідальності за фінансове забезпечення соціальних гарантій від держави на самих громадян без врахування зростаючої диференціації їхніх доходів, соціальної значимості рівного доступу до основних соціальних послуг. Поряд з цим, процеси роздержавлення і приватизації в економіці, лібералізації економічних відносин звузили сферу втручання в економіку до обсягів державного сектору. Зазначені чинники висувають на перший план питання розробки нових підходів до вирішення проблеми формування фінансової основи соціальних гарантій.

Якщо звернутися до досвіду забезпечення соціальних гарантій розвинутих країн Заходу, то можна виокремити такі способи їх реалізації:

- безпосереднє надання матеріальних благ або грошових виплат за рахунок державного бюджету та цільових фондів. Прикладом можуть бути регулювання оплати праці в державному секторі, гарантії у сфері охорони здоров'я і освіти, а також допомоги, соціальні пенсії, пільговий проїзд у державному та муніципальному транспорті, безкоштовні або пільговані житлово-комунальні та інші послуги. Забезпечення соціальних гарантій у цьому випадку проводиться шляхом перерозподілу доходів через систему оподаткування з подальшою передачею іншим громадянам;

- забезпечення надання соціальних гарантій з використанням елементів страхового захисту. Прикладом можуть слугувати системи обов'язкового

соціального та медичного страхування, які передбачають формування, в основному, за рахунок страхових внесків відповідних цільових фондів фінансових ресурсів і спрямування акумульованих коштів на забезпечення соціальних гарантій;

- використання правових механізмів регулювання соціальних гарантій, що дає змогу забезпечити їх дотримання у сфері приватного бізнесу. Наприклад, встановлення мінімального обсягу оплати праці означає заборону на укладення договорів про наймання працівників із виплатою заробітної плати нижче певного рівня; державне регулювання безпеки праці передбачає заборону укладання трудових контрактів у певних умовах (порушення вимог безпеки праці) тощо.

Практично кожен із зазначених способів реалізації соціальних гарантій пов'язаний із рухом фінансових ресурсів і відображає взаємодію елементів системи їх фінансового забезпечення. Динаміка обсягів фінансування соціальних гарантій, джерела їх формування та напрями спрямування коштів багато в чому визначають успіх заходів із забезпечення реалізації соціальних інтересів громадян, що є основою досягнення соціальної безпеки.

Узагальнюючи підходи до трактування фінансового забезпечення, вважаємо, що більшість науковців розглядають його як метод фінансового механізму, який використовують у процесі розподілу і перерозподілу валового національного продукту¹. Окремі вчені, вказуючи на глобальний характер та структурну складність фінансового забезпечення, визначають його як підсистему фінансового механізму, що включає до свого складу сукупність окремих часткових методів забезпечення². У науковій літературі зустрічаються визначення сутності фінансового забезпечення як формування та використання цільових грошових фондів; покриття затрат за рахунок фінансових ресурсів, акумульованих суб'єктами господарювання і державою. Незважаючи на дискусійність питання формулювання його сутності, більшість науковців вважають, що система фінансового забезпечення соціальних гарантій охоплює такі аспекти:

- джерела фінансового забезпечення;
- форми фінансового забезпечення;
- напрями фінансування.

Вихідними положенням формування системи фінансового забезпечення соціальних гарантій, на наш погляд, повинен бути принцип, викладений у ст. 25 «Загальної декларації прав людини» Організації об'єднаних націй: «Кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло,

¹ Кириленко О. П. Фінанси (Теорія і вітчизняна практика): навч. посібник. – Тернопіль: Астон, 2002. – С. 4; Фінанси: навч.-метод. посібник. – Тернопіль: ТАНГ, 2002. – С. 23.

²Опарін В. М. Фінанси (загальна теорія): навч. посібник. – К.: КНЕУ, 1999. – С. 19.

медичний догляд і необхідне соціальне обслуговування, який необхідний для підтримки здоров'я і благополуччя її особисто і її сім'ї, і право на забезпечення у випадку безробіття, хвороби, інвалідності, удівства, настання старості чи інших випадків втрати засобів до існування із незалежних від неї обставин»³. Безперечно, вирішити це завдання можна лише завдяки залученню фінансових ресурсів з різних джерел у поєднанні з використанням різних форм фінансування. Тому фінансове забезпечення соціальних гарантій досягається за посередництва багатьох ланок фінансової системи: бюджетів різних рівнів та фондів соціального страхування, які є елементами державних фінансів; грошових фондів суб'єктів господарювання приватного сектору економіки; фондів особистого і майнового страхування; особистих доходів громадян. Для належного фінансування соціальних гарантій створюються відповідні фонди фінансових ресурсів держави, суб'єктів господарювання та населення. При цьому, одночасно, за допомогою різноманітних фінансових інструментів забезпечується регулювання доходів фізичних та юридичних осіб.

Відповідно до досягнень світової фінансової науки і практики, виокремлюють такі джерела фінансування соціальних гарантій:

- фінансові ресурси бюджетів усіх рівнів;
- грошові доходи підприємств, організацій, установ усіх форм власності;
- фінансові ресурси фондів соціального страхування та установ майнового та особистого страхування;
- грошові доходи населення;
- кошти церковних громад, вітчизняних та зарубіжних благодійних організацій та меценатів (рис. 1).



Рис. 1. Джерела фінансового забезпечення соціальних гарантій

³ Загальна декларація прав людини. – доступний з www.rada.gov.ua

Акцентуючи увагу на другій складовій фінансового забезпечення, зазначимо, що фінансова наука передбачає його реалізацію у таких формах: самофінансування, кредитування та зовнішнє фінансування. При цьому різні форми фінансового забезпечення можуть використовуватися як самостійно, так і в поєднанні. Адаптуючи ці положення до умов нашого наукового дослідження, можемо стверджувати, що усі зазначені форми можна застосовувати в процесі фінансового забезпечення соціальних гарантій. Зауважимо, що переважно при фінансуванні соціальних гарантій спостерігається поєднання різних його форм.

Первинна форма фінансового забезпечення соціальних гарантій – самофінансування, що стосується, в основному, економічно активного населення. Основа самофінансування – власні доходи громадян. Через залучення фізичних осіб до трудової діяльності відбувається формування їх первинних доходів (заробітної плати), рівень якої визначає можливості задоволення різноманітних матеріальних та духовних потреб. Участь держави при цьому обмежується лише регулюванням умов та мінімального обсягу оплати праці. Основою для встановлення показника мінімальної заробітної плати є рівень прожиткового мінімуму – вартісної величини набору товарів і послуг, достатнього для забезпечення фізичного та духовного розвитку особи на мінімальному суспільно допустимому рівні. Елементи самофінансування соціальних гарантій можна спостерігати також у сферах соціального та майнового страхування, діяльність яких базується на страхових принципах. Доходи установ цієї сфери формуються, значною мірою, за рахунок внесків громадян і суб'єктів господарювання і спрямовуються на матеріальне забезпечення застрахованих осіб у разі настання страхового випадку. Таким чином, страхування можна назвати формою відкладеного самофінансування соціальних гарантій. Разом з тим, у сфері пенсійного страхування внаслідок невідповідності декларованого рівня соціальних гарантій економічним можливостям пенсійної системи спостерігається поєднання двох форм фінансового забезпечення соціальних гарантій – самофінансування та зовнішнього (бюджетного) фінансування.

Безумовно, зовнішнє фінансування вважають провідною формою фінансового забезпечення соціальних гарантій, що втілюється у безпосередньому забезпеченні державою надання громадянам суспільних послуг суб'єктами господарювання соціальної сфери, а також функціонуванні системи соціальних трансфертів за рахунок бюджетних коштів. Джерелами фінансування соціальних гарантій при цьому є ресурси, які акумулюються у державному та місцевих бюджетах. Зазначимо, що зовнішнім таке фінансування можна назвати лише з точки зору окремої фізичної особи або

верстви населення. Відповідно до теорії фіскального обміну, основна ідея якої полягає в існуванні між державою та суспільством взаємовигідного обміну за схемою «податки – блага», у широкому розумінні навіть фінансове забезпечення соціальних гарантій за рахунок бюджетних коштів можна віднести до форми самофінансування. До зовнішнього фінансування соціальних гарантій необхідно віднести також програми соціального захисту, впроваджені суб'єктами господарювання приватного сектору економіки щодо власних працівників, а також заходи в рамках благодійних акцій.

Кредитування як форма фінансового забезпечення соціальних гарантій полягає у тимчасовому використанні позичених ресурсів. На відміну від приватного сектору економіки, де кредитування є провідною формою фінансування потреб розвитку, у сфері надання соціальних гарантій зазначену форму фінансового забезпечення поки що мало застосовують. До сфер застосування кредитування соціальних гарантій можна віднести освітню галузь, у якій практикується надання послуг зі здобуття вищої освіти за рахунок бюджетних кредитів, а також житлове будівництво (програми молодіжного житлового кредитування за рахунок фінансових ресурсів Державної іпотечної установи).

Третій аспект фінансового забезпечення соціальних гарантій – напрями фінансування. З позицій соціальної безпеки, соціальні гарантії можна класифікувати як гарантії, спрямовані на формування певного рівня життя (гарантії доходів), та гарантії, що спрямовані на забезпечення якості життя і визначаються обсягами споживання суспільних послуг. З огляду на цю позицію, до напрямів фінансування соціальних гарантій можна віднести:

- фінансування соціального захисту населення, спрямоване на гарантування громадянам мінімального рівня доходів, матеріального забезпечення у разі реалізації соціальних ризиків (безробіття, тимчасової втрати працездатності, старості, втрати працездатності внаслідок нещасного випадку), реалізацію заходів реабілітації окремих категорій громадян та інші заходи;

- фінансування галузей соціальної сфери, спрямоване на забезпечення населенню гарантованих обсягів соціально-культурного, житлово-комунального, транспортного, побутового обслуговування та обслуговування у сфері освіти, охорони здоров'я, фізичної культури та спорту.

Первинне джерело фінансового забезпечення соціальних гарантій, що формує матеріальний добробут економічно активного населення і, значною мірою, визначає параметри добробуту всіх інших верств суспільства, – це фінансові ресурси підприємств, установ, організацій усіх форм власності. У процесі розподілу та перерозподілу їхніх доходів формується значна частина доходів сектору домогосподарств, а також доходи зведеного бюджету України,

установ державного та недержавного страхування, благодійних організацій. Тому від створення сприятливих умов для функціонування підприємницького сектору значною мірою залежать і обсяги фінансових ресурсів, які спрямовуються на забезпечення соціальних гарантій.

Основним чинником, що визначає тенденції фінансового забезпечення та обсяг фінансових ресурсів приватного сектору, який спрямовується на фінансування соціальних гарантій є, передусім, показники економічного розвитку держави, що характеризуються рівнем валового внутрішнього продукту, промислового виробництва тощо. Макроекономічна динаміка останніх років засвідчує стійку тенденцію до економічного підйому, що супроводжується зростанням обсягів фінансових ресурсів, які спрямовуються на соціальні цілі. Зокрема, досягнуто значного успіху щодо належного фінансового забезпечення соціальних гарантій у сфері доходів, передусім, в оплаті праці. За період 1995–2007 рр. обсяги номінальної заробітної плати зросли більш, ніж у 18,5 раза, реальне зростання оплати праці досягло 2,45 раза. Частка працівників, які отримують заробітну плату в межах мінімального її обсягу скоротилася до 5,5% загальної кількості, а в межах прожиткового мінімуму – до 15,5%⁴. Поряд із зростанням абсолютних обсягів заробітної плати, поліпшується ситуація і щодо подолання її міжгалузевої диференціації. Зокрема, впродовж 2001–2005 рр. спостерігалось суттєве вирівнювання міжгалузевого розриву в обсягах заробітної плати з 5,5 раза у 2001 р. до 3,6 раза у 2005 р. Отже, це вказує на суттєве зниження рівня загроз соціальній безпеці у сфері доходів населення.

Не ставлячи під сумнів первинність підприємств, установ і організацій у формуванні фінансового забезпечення соціальних гарантій, все ж визнаємо, що участь реального сектору економіки у їх фінансуванні практично обмежується сферою доходів населення, тобто соціальними гарантіями, які формують рівень життя. Практично поза увагою суб'єктів господарювання ринкового сектору залишаються соціальні гарантії, задоволення яких спрямоване на формування певного стандарту якості життя і визначається, насамперед, кількісними та якісними характеристиками отримуваних суспільних послуг. Провідним джерелом їх фінансування є фінансові ресурси, акумульовані у системі державних фінансів. Фінансові ресурси держави відіграють значну роль також у забезпеченні соціальних гарантій у сфері доходів, визначаючи, в основному, показники матеріального добробуту непрацездатних осіб та інших пільгових категорій населення. Таким чином, впливаючи на усі аспекти економічного та соціального розвитку країни, забезпечуючи виконання соціальної функції

⁴ Розподіл кількості працівників за розмірами заробітної плати, нарахованої за грудень 2007 року. – доступний з www.ukrstat.gov.ua

держави, державні фінанси є основним джерелом фінансування соціальних гарантій та забезпечують реалізацію соціальних інтересів усіх верств населення.

Обсяги фінансових ресурсів держави, які спрямовуються на забезпечення соціальних гарантій населенню, залежать від багатьох об'єктивних чинників, зокрема, рівня економічного розвитку та макроекономічної динаміки, типу соціальної системи, що характеризується рівнем централізації валового внутрішнього продукту та пріоритетами бюджетної політики.

Позитивна макроекономічна динаміка останніх років створює підґрунтя для зростання обсягів фінансових ресурсів держави, які спрямовуються на забезпечення соціальних гарантій. Зокрема, за період 2002–2007 рр. сукупні видатки зведеного бюджету України на фінансування соціальних гарантій зросли більш, ніж у 3,7 раза і досягли показника 131,2 млрд. грн. (табл. 1).

Таблиця 1

**Динаміка соціальних видатків зведеного бюджету України
у 2002–2008 рр., млрд. грн.⁵**

Показники	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
видатки Зведеного бюджету України на фінансування соціальних гарантій, млрд. грн.	35,28	41,51	55,16	89,58	107,30	131,16	65,91
% до сукупних видатків	58,49	54,77	53,79	63,09	61,14	58,02	63,78
% до ВВП	15,62	15,53	15,98	20,29	19,72	18,40	18,94
у т. ч.:							
Державний бюджет України млрд. грн.	14,32	15,63	23,93	46,43	48,08	53,40	30,28
% видатків зведеного бюджету	40,59	37,65	43,38	51,83	44,81	40,71	45,94
місцеві бюджети млрд. грн.	20,96	25,88	31,23	43,15	59,22	77,75	35,63
% видатків зведеного бюджету	59,41	62,35	56,62	48,17	55,19	59,29	54,06

Примітка.* Дані за 5 місяців 2008 року

Оцінюючи тенденції зміни соціальних видатків зведеного бюджету держави, можна констатувати, що визначальним напрямом державної економічної політики на сьогодні є пріоритетне фінансування соціальної сфери та програм соціального захисту населення, що проявляється у випереджаючому зростанні державних видатків на зазначені цілі. Зокрема, впродовж 2002–2007 рр. висхідна динаміка видатків зведеного бюджету на соціальні гарантії майже на чверть (в 1,2 раза) перевищувала темпи зростання ВВП, що свідчить про наявність стійкої тенденції до підвищення рівня соціалізації зведеного бюджету держави та має свої переваги та недоліки.

⁵ Розраховано автором за даними Статистичного щорічника України за 2006 рік та даними Державного комітету статистики України

Динамічне зростання соціальних видатків вказує на пріоритет соціальної функції держави, відповідає загальносвітовій тенденції до посилення соціальної орієнтації економічних систем, підпорядкування економічної, в тому числі бюджетної політики завданням розвитку людини. Разом з тим, доводиться констатувати, що в Україні висхідна динаміка фінансування соціальних гарантій, в основному, зумовлена проведенням політики «проїдання» бюджетних коштів, що проявляється у випереджаючому зростанні соціальних виплат і допомог населенню, а не інвестицій у людський капітал. Очевидно, що ця практика, сформована під впливом, насамперед, політичних чинників, не спроможна вирішити актуальні довготермінові проблеми подолання бідності та формування в країні середнього класу, а спрямована на досягнення поточних політичних цілей.

Провідна роль у фінансовому забезпеченні соціальних гарантій за рахунок ресурсів бюджетної системи належить місцевим бюджетам. Незважаючи на те, що обсяг акумульованих у місцевих бюджетах фінансових ресурсів значно поступається за обсягами головному кошторису держави, більше половини усього обсягу видатків (55–60%), які спрямовуються на фінансування соціальних гарантій, проводиться саме за рахунок місцевих бюджетів. Водночас, простежується збереження високого рівня централізації соціальних видатків зведеного бюджету держави, що засвідчує динаміка частки соціальних видатків державного бюджету у їх загальному обсязі. Найвищий рівень централізації впродовж останніх років спостерігався у 2005 р., що пояснюється значним зростанням видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення. Вперше обсяги видатків на фінансування соціальних гарантій з державного бюджету перевищили відповідні показники місцевих бюджетів, склавши 51,83% соціальних видатків зведеного бюджету. Причиною такої динаміки стало приведення обсягів мінімальної пенсії у відповідність із показником прожиткового мінімуму для непрацездатних осіб, що зумовило розбалансування бюджету Пенсійного фонду України і необхідність його дотування. У 2005 р. на покриття його потреб з державного бюджету було спрямовано більше 23 млрд. грн., у т. ч. на покриття дефіциту 16,3 млрд. грн. Разом з тим, у 2005 р. значний вклад у зростання видатків державного бюджету на фінансування соціальних гарантій справило підвищення мінімальних обсягів соціальних допомог, які фінансуються через механізм адресних субвенцій місцевим бюджетам.

Зміна пріоритетів бюджетної політики у 2006 р., проголошення курсу на пріоритетне фінансування програм розвитку реального сектору економіки позначилися на динаміці фінансування соціальних гарантій. Зокрема, у 2006 р. номінальні видатки на соціальні потреби зросли на 19,8% порівняно з 1,6-

разовим зростанням у попередньому. При цьому практично увесь приріст фінансування соціальних гарантій припав на місцеві бюджети, тоді як зростання відповідних видатків державного бюджету становило лише 3,6% (рис. 2). Таку динаміку соціальних видатків державного бюджету пояснює суттєве зменшення обсягів трансфертів Пенсійному фонду України через краще його збалансування. На покриття дефіциту бюджету Фонду у 2006 р. було спрямовано 7,3 млрд. грн., або на 55% менше попереднього року.

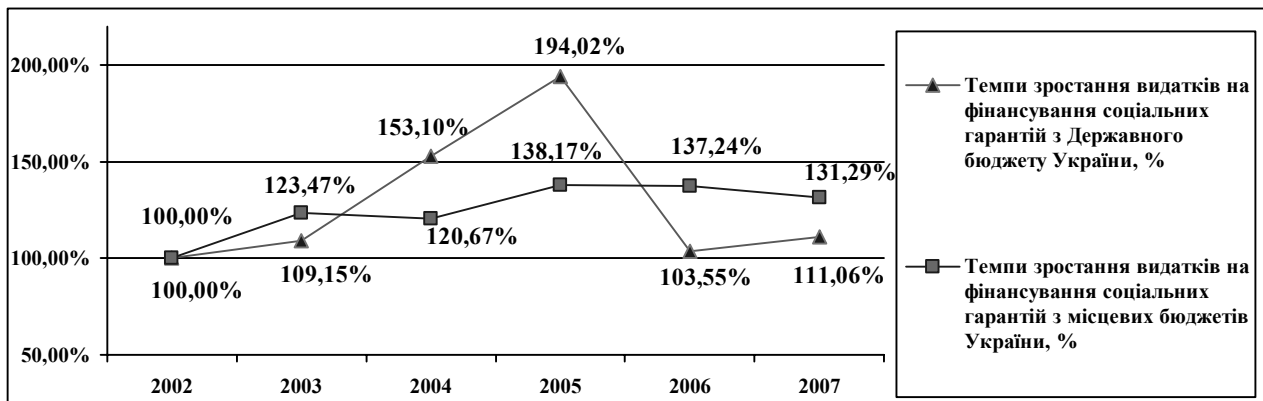


Рис. 2. Динаміка витратків державного та місцевих бюджетів України на фінансування соціальних гарантій у 2002–2007 рр., %⁶

Оцінюючи роль місцевих бюджетів у фінансовому забезпеченні конкретних сфер соціальних гарантій, доречно наголосити на тому, що вони є основним джерелом фінансування освіти, охорони здоров'я, заходів духовного і культурного розвитку населення, тобто галузей, яких відносять до сфери формування людського капіталу. При цьому видатки на фінансування соціальних гарантій складають майже 3/4 загального обсягу видатків місцевих бюджетів.

За рахунок коштів місцевих бюджетів упродовж 2002–2007 р. покривалося від 71,6% до 79,2% витратків зведеного бюджету на охорону здоров'я, 59,3%-65,8% витратків на освіту, 62,6%-70,0% витратків на заходи духовного і культурного розвитку. Місцеві бюджети – практично єдине джерело фінансування житлово-комунального господарства, формуючи від 87,7% до 97,8% сукупного обсягу бюджетних трансфертів, які спрямовуються у цю галузь (рис. 3).

⁶ Розраховано автором за даними Статистичного щорічника України за 2006 рік та даними Державного комітету статистики України

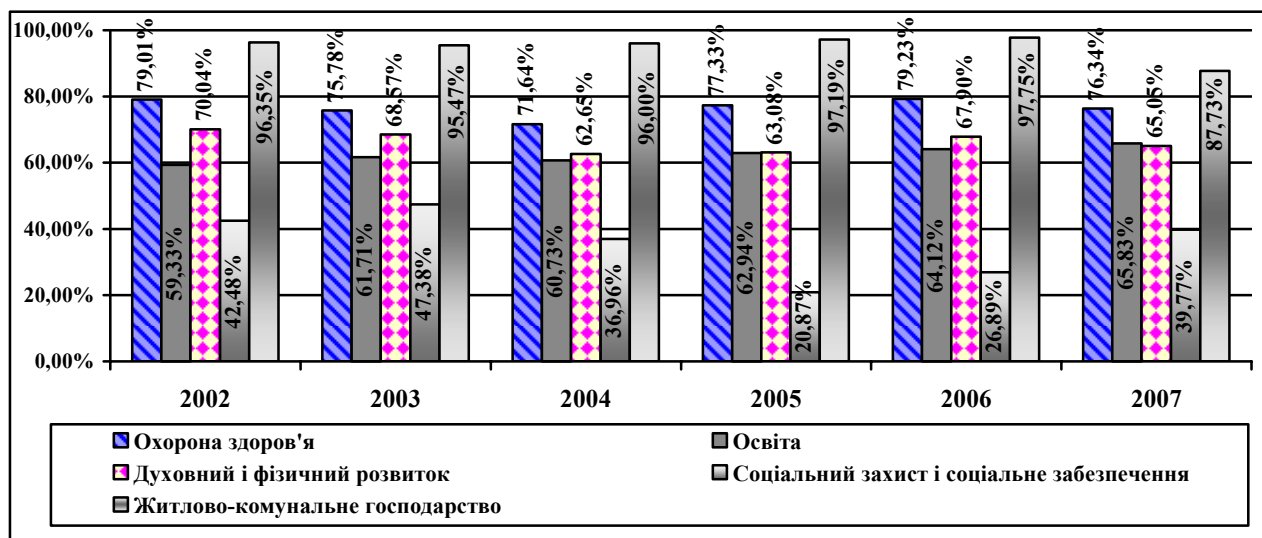


Рис. 3. Частка місцевих бюджетів у сукупних видатках зведеного бюджету України на фінансування соціальних гарантій у 2002–2007 рр., %

Сучасна економічна наука характеризує людський капітал як основну суспільну цінність, рушійний чинник економічного зростання, що визначає рівень конкурентоспроможності держави. «Людський капітал дедалі більшою мірою стає передумовою більшої конкурентоспроможності виробництва, а отже – головним джерелом нагромадження національного багатства»⁷. «Інвестиції в людський капітал дають для держави віддачу в п'ятеро-вшестеро більшу, ніж вкладення в матеріальне виробництво»⁸. З огляду на це, можна стверджувати, що місцеві бюджети відіграють вирішальну роль у забезпеченні економічного та соціального поступу держави.

На сьогодні заходи так званої «активної» соціальної політики перетворилися на основний напрям фінансування соціальних гарантій за рахунок коштів місцевих бюджетів. Водночас, у 2002–2006 рр. спостерігалася позитивна тенденція до сповільнення висхідної динаміки видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення, яка була зламана у 2007 р. у зв'язку із значним підвищенням обсягів багатьох соціальних допомог.

Видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення у науковій літературі відносять до форм «пасивної» соціальної політики. Незважаючи на те, що вони спрямовані на забезпечення добробуту населення, особливо найменш захищених його верств, надмірне їх використання призводить до негативних наслідків. Як стверджує Т. Новікова, занадто високий рівень пасивних форм соціального захисту не стимулює трудову активність

⁷ Ривак О. Соціальні видатки бюджету як джерело розвитку людського капіталу // Україна: аспекти праці. – 2007. – № 7. – С. 35.

⁸ Буян І. В., Гуменюк П. Д., Березюк Р. М. Загальна економічна теорія: /Ч. 2. – Тернопіль: Лідер, 2005. – С. 81.

працівників, породжує у суспільстві утриманські настрої, провокує бюджетний дефіцит⁹.

Випереджаюче зростання видатків місцевих бюджетів на розвиток людського капіталу призвело до суттєвої трансформації їх структури (рис. 4).

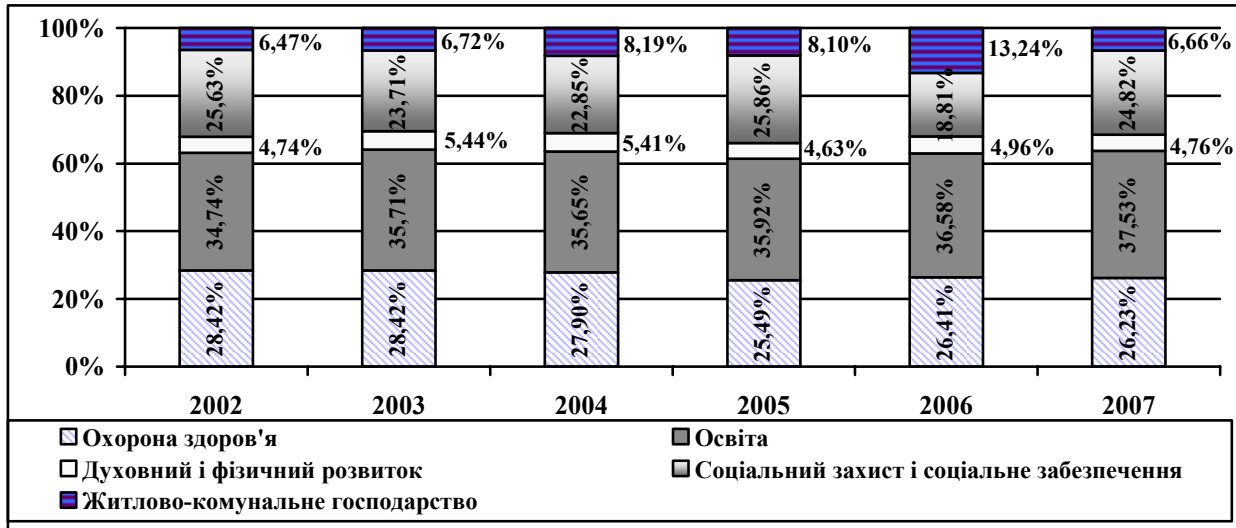


Рис. 4. Динаміка структури видатків місцевих бюджетів України на фінансування соціальних гарантій у 2002–2007 рр., %¹⁰

За різними оцінками, до 30% приросту ВВП країни отримують за рахунок витрат на початкову і середню освіту, а вища дає відповідно до 8–15% приросту¹¹. Саме тому безумовним пріоритетом видатків місцевих бюджетів на фінансування соціальних гарантій є освітня галузь, на яку спрямовується більше третини загального обсягу коштів. В умовах становлення інформаційного суспільства освіта стає найважливішим показником відтворення людського капіталу, його невід’ємним елементом. За твердженням Дж. Стігліца, освіта – це інвестування в індивідів, що породжує віддачу, як і будь-яке інше капіталовкладення»¹². Академік Л. Абалкін говорить про освітній потенціал як основний чинник розвитку суспільства, що багато в чому визначає інтелектуально-професійні характеристики суспільства, рівень культури, реалізацію можливостей особистості¹³.

У сучасних умовах, як зауважує академік І. Лукінов, беззаперечно доведено, що інвестиції в науку і освіту найвигідніші. Вони гарантують

⁹ Новікова Т. В. Соціально-економічна захищеність населення як об’єктивна необхідність становлення соціальної держави // Актуальні проблеми економіки. – 2007. – № 3(57). – С. 167.

¹⁰ Розраховано автором за даними Статистичного щорічника за 2006 рік Державного комітету статистики України.

¹¹ Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин. – К.: Вид.-во «Наукова думка НАН України», 2006. – С. 54.

¹² Стігліц Дж. Е. Економіка державного сектора / Пер. з англ. А. Олійник, Р. Сільський. – К.: Основи, 1998. – С. 455.

¹³ Абалкін Л. И. Социальные приоритеты и механизмы экономических преобразований в России / Под. ред. Л. Абалкина. – М.: Институт экономики РАН, 1998. – С. 43.

найшвидшу віддачу, закладаючи надійний фундамент для сьогоdnішнього та майбутнього прогресу. І кожна країна, якщо вона хоче бути конкурентоспроможною у світовому розвитку, прагне насамперед підтримувати свій науково-технічний і освітній потенціали на належному рівні¹⁴.

Оцінюючи відповідність обсягів і динаміки бюджетного фінансування освіти критеріям соціальної безпеки, можна визначити ситуацію як кризову. Незважаючи на поступове зростання державних видатків на цю галузь упродовж 2002–2007 рр., вони досі не досягли критично допустимого рівня, визначеного у Методиці розрахунку економічної безпеки. У 2007 р. на потреби освіти з місцевих бюджетів було спрямовано 29183,9 млн. грн. коштів, що у 4,0 раза перевищувало показники 2002 р. і становило 4,1% ВВП. Загальний обсяг фінансування освіти з бюджетів різних рівнів у 2007 р. становив 44333,6 млн. грн., або лише 6,2% ВВП, що суттєво нижче критичного співвідношення у 8,3% ВВП, передбаченого Методикою¹⁵. Водночас, рівень освітніх видатків розширеного уряду (включає видатки зведеного бюджету та позабюджетних фондів) становив у Данії 8,8% ВВП, США – 8%, Бельгії – 8,3%, Швеції – 7,7%¹⁶. Недостатні обсяги фінансування – основна причина зниження якості освітніх послуг. За даними Міністерства фінансів України, лише п'ята частина бюджетних асигнувань спрямовується на формування матеріальної бази навчальних закладів, тоді як 80% загального обсягу коштів становлять видатки на заробітну плату та відрахування до фондів соціального страхування.

Поряд із зростанням обсягів фінансування освітньої галузі за рахунок бюджетів різних рівнів, в останні роки спостерігається суттєве скорочення мережі закладів як середньої освіти, так і дошкільного чи художнього виховання. Кількість загальноосвітніх шкіл у 2007–2008 навчальному році порівняно з 2002 роком скоротилася на 4,5% і становить 21,2 тис. Звичайно, основною причиною негативної динаміки кількості освітніх закладів є демографічна криза, що проявляється у зменшенні чисельності учнів. Їх кількість у 2007/2008 навчальному році порівняно з показниками 2002 р. знизилася на 26,4%. Це спричиняє необхідність оптимізації мережі навчальних закладів з метою підвищення ефективності використання бюджетних коштів. Водночас, закриття навчальних закладів повинно супроводжуватися вжиттям заходів щодо забезпечення безперешкодного доступу громадян до якісної освіти.

¹⁴ Лукінов І. Економічні трансформації (наприкінці ХХ сторіччя). – К.: НАН України. Інститут економіки, 1997. – С. 298.

¹⁵ Методика розрахунку рівня економічної безпеки України. – доступний з www.me.gov.ua

¹⁶ Шахова Г. Я., Боженко І. П. государственные расходы и социально-экономическое развитие // Финансы. – 2005. – № 8. – С. 64.

Особливо несприятлива динаміка спостерігається у сфері дошкільного та культурно-мистецького виховання. Незважаючи на зростання кількості дітей дошкільного віку через підвищення народжуваності, мережа відповідних закладів практично не розвивається (15,7 тис у 2001 р., 15,3 тис. – у 2007 р.). При цьому з наявної їх кількості 1,4 тис., або 9,2% не функціонують. Поступово зростає рівень охоплення дітей відповідного віку дошкільними закладами, який у 2007 р. становив 56% порівняно з 41% у 2001 р. За період 2002–2007 рр. мережа музичних шкіл в Україні зменшилася на 8,5%, художніх шкіл – на 4,6%¹⁷. Переважна більшість випадків закриття навчальних закладів культурно-мистецького виховання стосується сільської місцевості, що призводить до обмеження прав сільських дітей на отримання якісної спеціальної освіти.

Підсумовуючи оцінку відповідності динаміки фінансування освіти за рахунок коштів місцевих бюджетів критеріям соціальної безпеки, можемо констатувати таке:

- незважаючи на динамічне зростання видатків на освітню галузь, їх абсолютні показники на сьогодні залишаються на значно нижчому рівні порівняно з країнами Євросоюзу та не відповідають граничним індикаторам забезпечення соціальної безпеки;

- підвищення обсягів фінансування супроводжується значним скороченням мережі навчальних закладів, особливо спеціалізованих напрямів виховання. Це пояснюється як зниженням потреби у таких закладах внаслідок демографічної кризи, так і, часто-густо, необґрунтованою економією бюджетних коштів. Нерідко економічно обґрунтоване, але соціально невиправдане закриття як загальноосвітніх, так і спеціалізованих шкіл обмежує права дітей на навчання, що дає підстави говорити про зниження рівня доступності якісних освітніх послуг для окремих прошарків населення.

Збереження і розвиток потенціалу здоров'я громадян – одна з найважливіших соціальних функцій держави. Здоров'я усвідомлюється сьогодні як одна із головних складових національного багатства і рушійна сила суспільного поступу, один із визначальних критеріїв оцінки його рівня.

У сучасних умовах зростає цінність здоров'я населення як одного із вирішальних чинників забезпечення економічного та соціального розвитку. Тільки суспільство, що складається із фізично й духовно здорових індивідів зі значною тривалістю активного життя, спроможне досягти сталого прогресу в усіх сферах своєї життєдіяльності. Інвестиції у сферу охорони здоров'я населення мають велику економічну ефективність. За К. Уїнслоу, до досягнення людиною 20-річного віку витрати на її здоров'я становлять

¹⁷Розраховано автором за даними Державного комітету статистики України

приблизно 20 тис. дол., до 40-річного віку вона компенсує їх, а до 60 років прибуток від її праці дорівнює близько 20 тис. дол. Такою є середня величина дивідендів від трудової діяльності здорового індивіда¹⁸.

Оцінюючи динаміку видатків місцевих бюджетів на фінансування системи охорони здоров'я, можна стверджувати про їх вирішальну роль у фінансовому забезпеченні галузі. Загальний обсяг коштів, що спрямовуються на охорону здоров'я з місцевих бюджетів за період 2002–2007 рр. зріс у 3,4 раза і досяг рівня 20,4 млрд. грн., що становить 2,9% ВВП і 76,3% сукупного обсягу бюджетного фінансування галузі. Таким чином, формуючи понад 3/4 загального обсягу бюджетних трансфертів на потреби медичного обслуговування населення, місцеві бюджети – вирішальний чинник забезпечення реалізації соціальних прав громадян на отримання якісних медичних послуг, гарантованих ст. 49 Конституції України.

Поряд із зростанням обсягів бюджетного фінансування системи охорони здоров'я, в сучасних умовах спостерігається погіршення показників, що визначають результати її діяльності. Найвищий в Європі рівень смертності населення, найменша тривалість життя засвідчують неефективність роботи медичної галузі нашої держави. Україну вважають європейським лідером за темпами поширення СНІДу, набуває епідеміологічного характеру захворювання на туберкульоз, щороку майже сотня тисяч громадян помирає від онкологічних захворювань¹⁹.

Причина невідповідності динаміки фінансування та показників здоров'я населення полягає в пануванні в Україні принципу «утримання» мережі лікувально-профілактичних заходів, відсутності взаємозв'язку між обсягами бюджетних асигнувань і результатами діяльності, ігноруванні сучасних методів фінансового планування і управління. Близько 70% загального обсягу коштів, які спрямовуються в охорону здоров'я, направляються на заробітну плату і соціальні відрахування, тоді як витрати на безпосереднє лікування хворих не перевищують 10%. Діяльність галузі на сьогодні зорієнтована на реалізацію програм боротьби із захворюваннями, тоді як профілактичним заходам збереження здоров'я, пропагуванню здорового способу життя приділяють недостатню увагу. Очевидно, що механічне зростання обсягів фінансування галузі не спроможне вирішити проблему гарантування населенню належного рівня медичної допомоги. Необхідне кардинальне реформування системи охорони здоров'я, спрямоване як на диверсифікацію джерел фінансового забезпечення галузі, так і на впровадження механізмів взаємозв'язку між обсягами фінансування та результатами діяльності.

¹⁸ Базиліук О. П., Ласкова Л. П., Оспіщев В. І. Фінанси: навч. посіб. / За ред. В. І. Оспіщева. – К.: Знання, 2006. – С. 62.

¹⁹ Ривак О. Соціальні видатки бюджету як джерело розвитку людського капіталу // Україна: аспекти праці. – 2007. – № 7. – С. 41.

Близько 1/4 загального обсягу видатків місцевих бюджетів на фінансування соціальних гарантій становлять асигнування на соціальний захист та соціальне забезпечення. Основними напрямками витрачання бюджетних коштів є матеріальна підтримка непрацевдатних осіб та інших вразливих верств населення через систему соціальної допомоги та соціальних пільг. Поряд з цим, за рахунок місцевих бюджетів проводиться фінансування програм соціального забезпечення населення, що полягає у забезпеченні функціонування мережі установ, які надають соціальні послуги.

З огляду на вищезазначене, видатки на соціальний захист населення відіграють провідну роль у забезпеченні соціальної безпеки. Сприяючи вирівнюванню майнової та соціальної диференціації населення, вирішенню проблеми бідності, політика соціального захисту є найбільш дієвим механізмом забезпечення реалізації соціальних інтересів вразливих верств населення та сприяє зниженню соціальної напруженості у суспільстві.

Упродовж 2002–2007 рр. видатки місцевих бюджетів на соціальний захист та соціальне забезпечення зросли більш ніж у 3,6 раза, досягши рівня 19,3 млрд. грн. Це становить 24,8% загального обсягу видатків на соціальні гарантії та 2,7% ВВП. Поряд із суттєвим зростанням абсолютних обсягів асигнувань, упродовж 2002–2006 рр. спостерігалася стійка тенденція зниження питомої ваги видатків на соціальний захист у загальній структурі видатків на соціальні гарантії. Це формально дає підстави говорити про переорієнтацію соціальної політики на реалізацію загальнодержавних програм соціального захисту і, відповідно, зниження ролі місцевих бюджетів у їх фінансуванні. Разом з тим, таке твердження дещо перебільшене. Більше 80% видатків державного бюджету на соціальних захист становлять кошти, які передаються Пенсійному фонду України для фінансування пенсійних виплат, призначених за особливими законами. На противагу цьому, за рахунок відповідних видатків місцевих бюджетів реалізується значно ширше коло соціальних програм, які охоплюють різні верстви населення. Зокрема, відповідно до положень Бюджетного кодексу України, місцеві бюджети забезпечують соціальний захист пенсіонерів, ветеранів війни і праці, за рахунок адресних субвенцій з державного бюджету фінансуються програми соціальної допомоги сім'ям з дітьми і малозабезпеченим сім'ям, житлових субсидій, пільг та компенсаційних виплат окремим категоріям громадян. Це дає підстави стверджувати про вирішальну роль місцевих бюджетів у забезпеченні реалізації соціальних гарантій населенню у сфері соціального захисту.

Оцінюючи ефективність видатків місцевих бюджетів на соціальний захист, можна стверджувати, що зростання обсягів асигнувань не призвело до суттєвого зниження рівня основних загроз соціальній безпеці. Упродовж

останніх років стабільно високим залишається рівень бідності, який оцінювався у 2004 р. у 27,2% населення, а за останніми даними (за оцінками Світового банку в середньому за 2003–2005 рр. становить 28,2%. При цьому відповідно до Методики розрахунку економічної безпеки, розробленої Міністерством економіки України, небезпечним вважається рівень бідності, що перевищує 25% населення. Незважаючи на суттєве підвищення рівня сукупних доходів населення, зріс також показник крайньої бідності, що в 2002 р. оцінювався у 13,7% усього населення, а в 2007 р. – уже в 15%²⁰. Спостерігається критично небезпечна диференціація показників бідності у розрізі регіонів держави. Зокрема, у 2007 р. рівень бідності у Луганській області становив 44,8%, Миколаївській – 42,6%, а у Волинській області в 2006 р. більше половини жителів (50,8%) відносилися до категорії бідних. Якщо до уваги взяти критерій бідності, що застосовується у країнах Євросоюзу (бідною вважається особа, рівень доходів якої нижче 60% середнього по країні), то в середині 2007 р. категорії бідних можна було віднести 62,2% населення України²¹. Середньодушові доходи 32,3% усього населення держави у 2007 р. не перевищували рівня прожиткового мінімуму.

З огляду на вищенаведені показники, можемо констатувати неефективність системи соціального захисту населення в Україні, що підтверджується відсутністю взаємозв'язку між обсягами бюджетних видатків та результатами реалізації соціальних програм. Очевидна необхідність реформування системи соціального захисту, що полягає у посиленні його адресності, концентрації бюджетних коштів на найбільш пріоритетних програмах соціальної підтримки населення, впровадженні нових форм соціальної підтримки у формі допомоги здобуття певної кваліфікації, започаткування власної справи тощо. Ці заходи сприятимуть підвищенню ефективності бюджетних видатків, дієвості заходів соціального захисту населення і реальному вирішенню проблеми бідності.

Проведений аналіз бюджетного фінансування соціальних гарантій дає підстави зробити наступні висновки і пропозиції щодо забезпечення впливу видатків місцевих бюджетів на показники соціальної безпеки:

1) Спрямовуючи на фінансове забезпечення соціальних гарантій більше 80% загального обсягу акумульованих коштів, місцеві бюджети є провідним джерелом фінансування галузей соціальної сфери та відіграють важливу роль у реалізації програм соціального захисту населення. Водночас, незважаючи на динамічне зростання абсолютних розмірів, обсяги бюджетного фінансування

²⁰ Держава спрямовуватиме зусилля на підвищення добробуту працюючого населення. – доступний з www.mlsp.gov.ua

²¹ Розподіл загальних доходів за децильними (10%-ми) групами населення за 9 місяців 2007 року. – доступний з www.ukrstat.gov.ua

соціальних гарантій все ще залишаються на рівні, що не дає підстави говорити про їх достатність для забезпечення соціальної безпеки. Обсяги бюджетних асигнувань на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист населення не відповідають не лише відповідним показникам економічно розвинутих країн Європи, а й мінімально встановленим критеріям забезпечення соціальної безпеки, розробленим Міністерством економіки України.

2) Провідними напрямками фінансового забезпечення соціальних гарантій за рахунок фінансових ресурсів місцевих бюджетів є забезпечення належного функціонування освіти, системи охорони здоров'я, духовного та фізичного розвитку громадян. Таким чином, спостерігається позитивна тенденція до пріоритетного фінансування соціальних програм, які відносять до сфери інвестування людського капіталу. Разом з тим, необхідно визнати, що суттєве зростання бюджетних видатків не супроводжується в Україні адекватними позитивними змінами основних індикаторів соціальної безпеки. Проведений аналіз вказав на слабкий взаємозв'язок обсягів бюджетних асигнувань із показниками діяльності галузей соціальної сфери, що свідчить про низьку ефективність витрачання бюджетних коштів. Це вимагає прийняття комплексу заходів, до яких необхідно віднести такі:

- необхідно реформувати фінансове забезпечення основних галузей соціальної сфери – освіти та охорони здоров'я. Зростання обсягів бюджетних асигнувань супроводжується суттєвим погіршенням кількісних та якісних характеристик суспільних послуг, зниженням рівня їх доступності для окремих категорій громадян. Основний напрям підвищення ефективності діяльності цих галузей ми вбачаємо у впровадженні ринкових механізмів у практику їх функціонування. Показовий при цьому позитивний досвід країн Європи, зокрема Великобританії, Нідерландів, де переведення соціальної сфери на ринкові умови діяльності привело до суттєвого підвищення рівня та якості забезпечення основних соціальних гарантій населення у сфері освіти та охорони здоров'я. Важливим аспектом при цьому є диверсифікація джерел фінансування закладів, які забезпечують виробництво суспільних послуг;

- очевидна є необхідність проведення реформ у системі соціального захисту населення. Відсутність результатів у реалізації програм подолання бідності, зниження масштабів соціальної та майнової диференціації населення, що спостерігається на фоні суттєвого зростання обсягів бюджетних асигнувань, вказує на недосконалість вітчизняної моделі соціального захисту. В Україні увага концентрується на використанні, передусім, пасивних форм соціальної підтримки вразливих верств населення, що спрямовані на подолання наслідків реалізації соціальних ризиків. Разом з тим, у системі соціальної допомоги практично відсутні такі її форми, які спрямовані на забезпечення економічної

самостійності особи, здатні реально сприяти вирішенню проблеми бідності в країні та забезпеченню соціальної безпеки у довготерміновому періоді. У зв'язку з цим, пріоритетними напрямками реформування системи соціального захисту населення повинні стати: посилення його адресності через упровадження ефективних механізмів контролю за процесом призначення соціальних допомог; спрощення процедур надання соціальної допомоги, що сприятиме підвищенню прозорості та усуненню проявів корупції; впровадження форм «активної» соціальної підтримки громадян спрямованих на забезпечення економічної самостійності особи.

Ірина Білоус

3.5. Місцеві бюджети як інструмент подолання бідності: теоретичні і практичні аспекти

У сучасному світі важливу роль у вирішенні проблеми бідності відіграє держава. Володіючи широким арсеналом різноманітних фінансових важелів, держава спроможна вживати дієві заходи для підвищення рівня життя незаможних прошарків суспільства, а також застосовувати ефективні заходи з метою попередження бідності.

На основі дослідження концептуальних підходів до фінансового забезпечення подолання різних аспектів бідності, а також враховуючи закономірності функціонування суспільних фінансів, можна з'ясувати оптимальні межі фінансового забезпечення подолання бідності за допомогою державних фінансів. Вихідною точкою при цьому, на наш погляд, доцільно обрати функціональне призначення суспільних фінансів у країні з ринковою економікою та демократичним суспільством. Для визначення векторів впливу фінансового забезпечення держави на подолання бідності, скористаємося рекомендацією класика світової фінансової науки Р. Масгрейва щодо доцільності виокремлення трьох аспектів функціонування суспільних фінансів: забезпечення суспільних благ, підтримання справедливості розподілу та регулювання економіки.¹ У межах кожної із зазначених сфер дії державних фінансів можна визначити найважливіші функції щодо подолання бідності, а також підібрати інструментарій, за допомогою якого реалізують ці функції. При цьому реалізація функцій суспільних фінансів щодо подолання бідності може відбуватися в межах формування і використання бюджету держави або ж у сфері державного соціального страхування (рис. 1).

¹ Б'юкенен Дж. М., Масгрейв Р. А. Суспільні фінанси і суспільний вибір: Два протилежних бачення держави: Пер. з англ. – К.: Вид. дім «КМ академія», 2004. – С. 34–42.

Зважаючи на демократичний спосіб ухвалення бюджету держави, йому належить провідне місце у задоволенні колективних потреб суспільства. Тенденції останніх десятиліть до гуманізації суспільства спричинили, зокрема, активізацію бюджетних важелів подолання гострої соціальної проблеми – явища бідності.

У складі бюджетного інструментарію подолання бідності особливе місце посідають заходи щодо перерозподілу доходів і майна домашніх господарств на користь незаможних індивідів. Заходи щодо перерозподілу передбачають зокрема, вилучення в певних економічних суб'єктів частини фінансових ресурсів, що передбачає застосування при цьому засобів примусу. В сучасній цивілізованій країні право застосовувати каральні санкції щодо будь-якого суб'єкту правовідносин належить тільки державі. Відповідно функція перерозподілу фінансових ресурсів між економічними суб'єктами належить також державі, що зумовлює унікальність її ролі у процесі фінансового забезпечення подолання бідності.



Рис. 1. Функції бюджету щодо подолання бідності.

Серед інструментів реалізації перерозподільчої функції державних фінансів найбільше значення для захисту від бідності, на нашу думку, належить наданню грошових і натуральних трансфертів бідним, пільгове кредитування придбання або будівництва житла, оподаткування доходів і майна фізичних осіб, а також спадщини, та наданню бюджетних трансфертів депресивним регіонам і галузям національної економіки (рис. 1).

Надання соціальних трансфертів населенню прямо впливає на скорочення рівня абсолютної бідності, а також спроможне позитивно позначитися на динаміці відносної бідності. Досвід розвинених країн підтверджує наявність позитивних результатів у подоланні бідності внаслідок активного застосування бюджетних трансфертів. Найбільша користь внаслідок надання трансфертів населенню полягає в тому, що вони застосовуються на крайній стадії соціального захисту, коли люди з тих чи інших причин не можуть скористатися іншими можливостями отримати необхідні кошти для підтримання мінімального рівня матеріального добробуту. З огляду на зазначене, вчені порівнюють соціальні трансферти з «подушкою безпеки», яка забезпечує людям захист від падіння на дно скелистої ущелини².

З огляду на забезпечення соціальної справедливості, право на бюджетну допомогу надається насамперед тим індивідам, які з об'єктивних причин не можуть самостійно заробити достатні ресурси. Зважаючи на зазначене, перерозподіл суспільних ресурсів здійснюється насамперед на користь непрацездатного населення – інвалідів з дитинства, престарілих осіб, котрі з певних обставин не змогли забезпечити небідну старість. Окрім цих категорій, до реципієнтів державних допомог часто обґрунтовано зараховують сім'ї з дітьми, оскільки це сприяє тому, що діти отримують необхідні ресурси для повноцінного розвитку, що має велике значення, зокрема, для забезпечення їхнього майбутнього економічного добробуту. Для зменшення рівня бідності важливе значення має також спрямування бюджетних трансфертів для надання допомоги всім громадянам, у котрих відсутні достатні джерела для забезпечення нормального існування і котрі не мають можливості скористатися іншими видами соціального захисту.

Велике значення для ефективності використання бюджетних коштів на подолання бідності має забезпечення адресності соціальних трансфертів. Підвищення адресності бюджетної допомоги бідним зменшує рівень помилкового спрямування цих коштів особам, що не є бідними. Проте в цьому разі зростає ризик того, що особи, які потребують допомоги, з різних причин можуть її не отримати. Крім цього, неминучими наслідками заходів, спрямованих на посилення адресності, зазвичай, є значне зростання адміністративних витрат, а також негативний ефект від зниження мотивації до самостійної зайнятості.³ Враховуючи зазначене, можна зробити висновок, що високу результативність бюджетних видатків і, водночас, успішне вирішення проблеми бідності можливе шляхом використання різних комбінацій зазначених підходів.

² Мордух Дж., Шарма М. Укрепление систем социального обеспечения с учетом существующих механизмов. Сборник материалов по вопросам социального обеспечения. Всемирный банк. – Вашингтон, 2002. – С. 5.

³ Мунда Н. Б. Социальная политика как инструмент борьбы с бедностью // Материалы семинара-тренинга «Управление общественными средствами в целях сокращения бедности и ускорения экономического развития». Алматы, 8–10 декабря 2005 г. – М.: Московский общественный научный фонд, 2006. – С. 77.

Джерелом фінансового забезпечення соціальних трансфертів можуть бути кошти як державного бюджету, так і місцевих бюджетів. Проте найкращих результатів у наданні трансфертів бідним можна досягти шляхом поєднання централізованого підходу до визначання загальних параметрів формування та використання бюджетних допомог бідним із децентралізованим ухваленням управлінських рішень що стосується їхньої виплати. Цьому сприятиме провадження загальнонаціональної політики надання допомоги бідним, що передбачає, зокрема, державне фінансове забезпечення, а також активна діяльність органів місцевого самоврядування спрямована на досягнення максимальної ефективності таких бюджетних видатків.

Безпосередній впливає на масштаби проблеми бідності ефективність забезпечення населення найважливішими суспільними послугами за рахунок бюджетних коштів. Склад видатків бюджету, спрямованих на задоволення життєво необхідних потреб населення, формується з урахуванням відсутності інших, ефективніших, способів їхнього забезпечення. Серед найважливіших людських потреб, неможливість задовольнити які спричиняє бідність, є суспільні блага. Зважаючи на те, що суспільним благам властиві такі риси, як їхня неподільність і відсутність додаткових витрат для надання благ додатковому споживачу, вони не можуть бути надані людям в інший спосіб, ніж за рахунок державного фінансового забезпечення. Підставою для спрямування бюджетних коштів на забезпечення людей послугами є, також, наявність при цьому значних позитивних екстерналій, у результаті чого користь отримують не лише ті люди, що споживають ці послуги, але й усе суспільство.

Зважаючи на перелік послуг, відсутність яких безпосередньо спричиняє бідність, а також на економічні характеристики таких послуг, бюджетні ресурси необхідно використовувати, зокрема, на забезпечення послуг охорони здоров'я та освіти, а також створення й підтримку мінімального рівня соціальної інфраструктури. Зменшення рівня бідності при цьому можливе лише за умови забезпечення доступності якісних послуг для кожної людини.

Досягнення максимальної результативності процесу надання необхідних суспільних послуг передбачає визначення оптимального рівня бюджетів, які є джерелом фінансування. Для усунення бідності велике значення має повнота задоволення відмінних потреб споживачів. Цей факт слугує вагомим аргументом на користь посилення децентралізації бюджетного фінансування суспільних послуг. Проте в цьому разі виникають ризики нерівномірної забезпеченості послугами населення, яке проживає в різних адміністративно-територіальних одиницях, залежно від рівня їхнього економічного розвитку. З метою мінімізації бідності на всій території країни виникає об'єктивна необхідність розробки та дотримання науково обґрунтованих стандартів

надання найнеобхідніших соціальних послуг. Кращі можливості для надання послуг населенню відповідно до єдиних стандартів виникають під час централізованого фінансового забезпечення.⁴ Таким чином, оптимальне поєднання ресурсів бюджетів різних рівнів на засадах субсидіарності – необхідна умова раціонального забезпечення суспільних потреб і, таким чином, максимального впливу на скорочення явища бідності.

Важливе значення для подолання бідності у країнах з ринковою економікою належить застосуванню бюджетних інструментів для непрямого впливу на поліпшення рівня життя населення. З цією метою бюджетні важелі застосовують для стимулювання загального економічного розвитку, що передбачає розширення зайнятості населення, оптимізацію інфляційних процесів, стимулювання інвестиційної діяльності тощо. Цінність цих заходів зумовлена тим, що вдала їхня реалізація покликана зменшити рівень бідності, насамперед, серед економічно активного населення, що особливо важливо для країн з транзитивною економікою.

Незважаючи на те, що явище бідності спостерігається у будь-якому, навіть найрозвиненішому суспільстві, в Україні воно характеризується особливою гостротою. Кризовий стан економіки країни на початку 90-х рр. минулого століття призвів до суттєвого погіршення умов проживання переважної більшості суспільства. Соціальні потрясіння, які відбулися у цей період, були наслідком глибокої економічної кризи, що зумовила різке скорочення реальних доходів населення, значне зростання рівня безробіття, а також появу гіперінфляційних процесів на вітчизняному ринку. Значні негативні наслідки для населення в цей період спричинило також обезціненення їхніх заощаджень. У таких умовах рівень життя в Україні суттєво знизився. Так, за період з 1990 по 2000 рр. у світовому рейтингу за величиною індексу людського розвитку, який визначає Організація об'єднаних націй, Україна перемістилась з 45-го на 80-те місце серед 173 країн, посівши в 2007 р. лише 78 місце.⁵ За рейтингом якості життя, який визначає авторитетний міжнародний журнал Економіст (The Economist), у 2007 р. Україна була на 98 місці зі 111 країн, а за індексом щастя Фонду нової економіки – 174 із 178.⁶ Закономірним наслідком низького рівня життя є коротка очікувана тривалість життя в Україні, яка становить близько 66 р., що на 11 р. менше, ніж в Німеччині, на 12 р. – ніж у Франції, на 12 ніж у Швеції, а також менше ніж у найближчих європейських сусідів – Польщі, Угорщини,

⁴ Христенко В. Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. – М.: Дело, 2002. – С. 21.

⁵ Звіт з людського розвитку в Україні за 2008 рік. Людський розвиток і європейський вибір України. К.: ПРООН. – 2008. – С. 19.

⁶ Потенціал України та його реалізація. Аналітичний звіт Міжнародного центру перспективних досліджень. – К., 2008. – С. 11.

Болгарії, Словаччини.⁷ На нашу думку, дуже низький показник очікуваної тривалості життя – це об'єктивне та достовірне узагальнене свідчення значного поширення явища бідності в країні.

Динаміка рівня бідності в Україні, на основі застосування основних об'єктивних критеріїв характеризується деякою нерівномірністю (табл. 1). Протягом 1999–2006 рр. відбулося радикальне скорочення рівня абсолютної бідності за всіма критеріями. Так, частка населення, вартість добового споживання якого не перевищує 4,30 дол. США за ПКС (паритетом купівельної спроможності) поступово зменшувалася в кожному році досліджуваного періоду з 14,0% у 1999 р. до 1,0% у 2006 р., що є природним рівнем бідності. Зазначена межа абсолютної бідності рекомендована ООН для вимірювання цього явища в державах Центральної та Східної Європи, а також в країнах СНД.⁸ З метою врахування цінових відмінностей між різними країнами та забезпечення коректного міжнародного порівняння показників бідності, доцільно застосовувати спеціальні коефіцієнти перерахунку ПКС.

Позитивна динаміка спостерігається також у рівні бідності, визначеного на основі співставлення середньодушових сукупних витрат на місяць із величиною прожиткового мінімуму. Зазначений показник зменшився з 80,2% у 2000 р. до 50,9% у 2006 р. Стрімке скорочення бідності, визначеного за цим критерієм відбулося в 2007 р., коли зазначений показник досягнув 29,3%. Нерівномірність динаміки рівня бідності, визначеного за межею прожиткового мінімуму в умовах значно менших змін інших показників бідності, підтверджує тезу про значний вплив суб'єктивних чинників, пов'язаний з адміністративним способом встановлення прожиткового мінімуму. Враховуючи те, що прожитковий мінімум включає лише видатки на забезпечення найнеобхідніших життєво важливих потреб, той факт, що до недавнього часу витрати половини населення країни менші від цього рівня засвідчує надзвичайно високу гостроту проблеми бідності в Україні.

Протягом 1999–2006 рр. спостерігалася також тенденція до скорочення рівня бідності, визначеного за структурним критерієм. Так, якщо в 1999 р. частка осіб, які витрачають на харчування понад 60% видатків становила 73,3%, то в 2006 р. цей показник скоротився до 51,6% (табл. 1).

⁷Проект концепції гуманітарного розвитку України від 14.03.2008 р. Розроблено Робочою групою за науково-методичного та організаційного забезпечення Національного інституту стратегічних досліджень / <http://www.prezident.gov.ua>

⁸ Бідність в Україні: методика та практика аналізу. – К.: Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України, 2008. – С. 8.

**Рівні бідності в Україні за основними
критеріями її визначення у 1999–2007 рр.⁹**

Критерій бідності	1999 р.	2000 р.	2001 р.	2002 р.	2003 р.	2004 р.	2005 р.	2006 р.	2007 р.
Вартість добового споживання в розрахунку на умовного дорослого нижче 4,30 дол. США за ПКС	14,0	11,9	11,0	6,9	3,7	3,2	1,3	1,0	...
Середньодушові сукупні витрати у місяць, нижчі прожиткового мінімуму	...	80,2	82,7	83,3	76,2	65,6	55,3	50,9	29,3
Частка витрат на харчування перевищує 60%	73,3	71,5	67,3	62,1	61,6	59,7	58,7	51,6	...
Споживання нижче 75% його медіанного рівня в розрахунку на умовного дорослого (офіційна межа) – в т. ч.:									
<i>міське населення</i>	27,7	26,4	27,2	27,2	26,6	27,3	27,1	28,1	27,3
<i>сільське населення</i>	27,1	25,4	24,7	23,6	21,5	23,5	23,2	23,0	...
<i>сільське населення</i>	29,2	28,7	32,3	34,3	36,7	35,0	35,2	38,4	...

На відміну від абсолютної бідності, яка має тенденцію до скорочення, рівень відносної бідності в останні роки залишається майже на незмінному високому рівні. Офіційний показник бідності в Україні, який визначається як 75% медіанного рівня споживання, у 2007 р. становив 27,3%, що є максимальним значенням останніх років. Відсутність позитивних зрушень у скороченні відносної бідності засвідчує, насамперед, недостатню дієвість заходів щодо перерозподілу доходів між економічними суб'єктами. В умовах стабільності показників відносної бідності спостерігаються відмінна динаміка цього показника щодо міського та сільського населення. Так, відносна бідність

⁹ Складено на основі: Бідність в Україні: методика та практика аналізу. – К.: Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України, 2008. – С. 19–20; Звіт з людського розвитку в Україні за 2008 рік. Людський розвиток і європейський вибір України. К.: ПРООН. – 2008. – С. 74–75.

серед міського населення протягом досліджуваного періоду помітно скоротилася – з 27,1% у 1999 р. до 23,0% у 2006 р., проте бідність сільського населення стрімко зросла – з 29,2% у 1999 р. до 38,4% у 2006 р. (табл. 1). Зазначена тенденція підтверджує зростання диференціації рівня життя населення залежно від місця проживання.

Загальнонаціональний характер проблеми бідності в Україні обґрунтовує доцільність включення до пріоритетів бюджетної політики заходів щодо підвищення життя незаможних прошарків населення. Важливе значення для подолання бідності в умовах динамічного економічного зростання, що спостерігається в останні роки в Україні, має забезпечення справедливого розподілу результатів діяльності національної економіки між людьми. Виняткова роль бюджету у процесі подолання бідності полягає, насамперед, у тому, що лише за допомогою бюджетного інструментарію можна домогтися бажаного перерозподілу доходів і власності між економічними суб'єктами. Висока стабільність показників відносної бідності в Україні, свідчить про невисоку результативність перерозподілу фінансових ресурсів між людьми.

Вагоме місце у забезпеченні перерозподілу фінансових ресурсів між економічними суб'єктами в Україні належить бюджетним трансфертам. Необхідно зазначити, що в сучасних умовах вони активно надаються як у грошовій, так і в натуральній формі. Спрямування грошових трансфертів населенню покликане забезпечити мінімального необхідними ресурсами осіб, які з об'єктивних причин не можуть цього зробити самостійно, а надання натуральних трансфертів орієнтоване на зменшення витрат домогосподарств пов'язаних з придбання окремих суспільно важливих послуг.

Широкий спектр соціальних допомог, які спрямовуються безпосередньо населенню здійснюється з місцевих бюджетів. Саме за рахунок коштів останніх здійснюються виплати трьом групам населення: сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства і дітям-інвалідам.

За оцінками вчених інституту соціології і демографії Національної академії наук України основними чинниками бідності в Україні є демографічні – насамперед наявність і кількість дітей, що чітко простежується за всіма критеріями бідності. Так, ризик бідності в домогосподарствах з дітьми у 2006 р. становив 1,3, що більш ніж у два рази перевищує ризик бідності в домогосподарствах без дітей, у яких він становив 0,6.¹⁰ Таким чином, з огляду ще й на те, що існує низка об'єктивних підстав для недопущення бідності дітей, цілком обґрунтовано в країні застосовується допомога сім'ям з дітьми.

¹⁰ Бідність в Україні: методика та практика аналізу. – К.: Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України, 2008. – С. 20, 32.

Залучення коштів місцевих бюджетів для надання трансфертів сім'ям з дітьми відбувається на основі Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми». Необхідно зазначити, що роль місцевих бюджетів у наданні фінансової допомоги сім'ям з дітьми в останні роки значно зросла, що проявляється у стрімкому збільшенні видатків на зазначені цілі з 879,6 млн. грн. у 2003 р. до 7 286,6 млн. грн. у 2007 р., або у 8,3 раза. Різке збільшення видатків місцевих бюджетів на виплату допомог сім'ям з дітьми у 2007 р. із 2 735,5 млн. грн. у попередньому році до 7 286,6 млн. грн., тобто у 2,7 рази було зумовлено тим, що з 01.01.2007 р. за рахунок коштів місцевих бюджетів було започатковано виплату допомоги на догляд за дитиною віком до трьох років і одноразової допомоги при народженні дитини особам, які застраховані у системі соціального страхування.

Відповідно до Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» передбачено надання таких видів соціальної допомоги:

- 1) допомога у зв'язку з вагітністю та пологами;
- 2) допомога при народженні дитини;
- 3) допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку;
- 4) допомога на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування;
- 5) допомога на дітей одиницями матерям.¹¹

На основі аналізу порядку надання соціальних допомог сім'ям з дітьми можна зробити висновки про наявність у ньому недоліків, які негативно позначаються на рівні бідності в цій категорії населення. Так, не дивлячись на те, що допомога у зв'язку з вагітністю і пологами виплачується на рівні 100% доходу жінок, однак у тому випадку, якщо вони не працюють, обсяг цієї допомоги встановлюють на рівні 25% від величини прожиткового мінімуму. Таким чином, особа, яка з об'єктивних причин позбавлена можливості вести трудову діяльність, забезпечується доходом, який значно нижчий, ніж межа бідності. Зважаючи на те, що в цей відповідальний період у жінок виникає потреба в значних матеріальних витратах, неспроможність здійснити які може мати значні негативні наслідки, особливого значення набуває потреба забезпечити небідне становище людини.

Найбільший обсяг грошових трансфертів, які виплачують сім'ям з дітьми припадає на одноразову допомогу при народженні дитини. У 2007 р. на виплату цього виду соціального трансферту було спрямовано 3 953,0 млн. грн., а обсяг виплат становив у цей період 8 500 тис. грн. Завдяки значному збільшенню обсягу одноразової допомоги при народженні дитини з 01.04.2005 р. вдалося знизити рівень бідності в цій категорії населення, що сприяло поліпшенню в

¹¹ Закон України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» № 2811-ХІІ від 21.11.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 5. – стаття 21.

країні демографічної ситуації. Так, рівень відносної бідності у сім'ях з дітьми тільки до 3-х років скоротився від 44,0% у 2004 р. до 36,4% у 2005 р., проте у наступному 2006 р. знову зріс до 42,0%. Незважаючи на те, що після радикального збільшення обсягу допомоги при народженні дитини відбулося певне зменшення рівня бідності в сім'ях з дітьми до 3-х років, показник бідності серед цієї категорії населення залишається на дуже високому рівні. Це засвідчує обмеженість трансфертної політики у вирішенні комплексної проблеми бідності в Україні. Зменшує результативність впливу надання допомоги при народженні дитини на вирішенні проблеми бідності слабкість механізму контролю за цільовим використанням цього виду трансфертів, внаслідок чого можливе марнотратне використання отриманих з бюджету коштів бенефіціарами.

Одноразова допомога при народженні дитини доповнюється виплатами з бюджету по догляду за дитиною до трьохрічного віку. Починаючи з 01.04.2005 р., коли значно підвищений обсяг одноразової допомоги при народженні дитини виплачується у формі траншів протягом цілого року, домогосподарства одночасно почали отримувати два види допомог. З огляду на це, на нашу думку необхідно позитивно оцінювати реформування порядку виплати допомоги по догляду за дитиною до трьохрічного віку, яке відбулося 01.01.2006 р. Саме з цього часу зазначену допомогу розмежовано на дві складові – першу, яка встановлюється як різниця між 50% прожиткового мінімуму, встановленого для працездатних осіб, та середньомісячним сукупним доходом сім'ї в розрахунку на одну особу за попередні шість місяців і другу – фіксовану величину. Завдяки цьому вдалося диференціювати такі бюджетні виплати залежно від матеріального становища бенефіціарів та підвищити адресність таких соціальних виплат.

Основним бюджетним інструментом подолання бідності в Україні є соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям. Надання цієї допомоги передбачено сім'ям, які з поважних або незалежних від них причин мають середньомісячний сукупний дохід нижчий від прожиткового мінімуму для сім'ї.¹² Таким чином, механізм надання цього виду грошових трансфертів забезпечує високу адресність. Джерелом виплат соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям є місцеві бюджети, яким ці втрати компенсуються за рахунок субвенцій з державного бюджету.

У досліджуваному періоді динаміка видатків місцевих бюджетів на виплату державних соціальних допомог малозабезпеченим сім'ям була неоднорідною. Протягом 2003–2005 рр. обсяг таких видатків збільшився в

¹² Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» № 1768-III від 01.06.2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 26. – ст. 1078.

1,74 раза – із 697,5 млн. грн. у 2003 р. до 1 216,2 млн. грн. у 2005 р. Таке збільшення відбулося під впливом двох чинників – значного зростання кількості осіб, які отримують допомогу малозабезпеченим сім'ям у 2004 р., а також збільшення обсягів таких допомог з 01.04.2005 р. Не дивлячись на підвищення соціальних стандартів у наступні роки, обсяг бюджетних видатків на виплату трансфертів малозабезпеченим сім'ям значно скоротився – в 2006 р. до рівня 985,8 млн. грн., та до 893,7 млн. грн. у 2007 р. Визначальний вплив на скорочення видатків мало значне зменшення кількості одержувачів допомог у 2006 р. на 31,8% і в 2007 р. на 23,5%.

Велике значення для реального впливу на скорочення бідності має обсяг допомоги, що виплачують малозабезпеченим сім'ям. В Україні обсяг державної соціальної допомоги визначається як різниця між прожитковим мінімумом для сім'ї та її середньомісячним сукупним доходом.¹³ Така норма цілком відповідає статті 46 Конституції України, в якій визначено, що соціальні виплати та допомоги, що є основним джерелом існування, повинні забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом.¹⁴ Проте, незважаючи на чинність цих положень, механізм виплати допомоги малозабезпеченим сім'ям передбачає застосування рівня забезпечення прожиткового мінімуму, який встановлюється виходячи з реальних можливостей видаткової частини Державного бюджету України і затверджується одночасно з прийняттям закону про Державний бюджет України на відповідний рік.

До 2004 р. рівень забезпечення прожиткового мінімуму був однаковий для всіх категорій одержувачів допомог малозабезпеченим сім'ям. Починаючи з 2004 р. зазначений показник має різні значення для працездатних осіб, непрацездатних осіб і для інвалідів. Зазначимо, що з 2003 р. по 2007 р., рівень забезпечення прожиткового мінімуму для працездатних осіб збільшився з 80 грн. до 121 грн., або лише на 1,51 раза. Темп росту цього ж показника для непрацездатних осіб за чотири роки був на значно вищому рівні – 2,13 раза, а для інвалідів – 2,27 раза. Загалом значне зростання рівня забезпечення прожиткового мінімуму слугувало дієвим чинником скорочення рівня бідності в країні, визначеного на основі застосування сталої межі абсолютної бідності. Так, рівень бідності, визначений на основі застосування вартості добового споживання в розрахунку на умовного дорослого нижче 4,30 дол. США за ПКС з 2003 р. по 2006 рр. скоротився з 3,7% до 1% (табл. 1).

¹³ Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» № 1768-III від 01.06.2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 26. – ст. 5.

¹⁴ Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Офіційне видання. – К.: Право, 1996. – ст. 46.

Практика виплати допомог малозабезпеченим сім'ям засвідчує неспроможність цього виду державної підтримки убезпечити людину від бідності. Причиною цього є те, що обсяг трансферту встановлюється не в обсязі науково обґрунтованої величини прожиткового мінімуму, а на рівні його забезпечення. Незважаючи на те, що терміном дії законодавчої норми, що передбачала такий порядок було визначено початком стабілізації економічного становища в країні, а в останній період спостерігається стійке економічне зростання, такий механізм до сьогодні не зазнав змін.

Встановлення рівня забезпечення прожиткового мінімуму в процесі виплати допомог малозабезпеченим сім'ям відбувається суб'єктивно без належного наукового обґрунтування. Непрозорість процедури визначення цього важливого показника призводить до того, що в умовах суттєвого розширення ресурсів державного та місцевих бюджетів, співвідношення рівня забезпечення прожиткового мінімуму та офіційної межі бідності скорочується. Так, якщо в 2003 р. таке співвідношення становило 36,4%, то для працездатних осіб в наступні роки воно постійно зменшувалося до величини 22,8% у 2007 р. Співвідношення рівня забезпечення прожиткового мінімуму для непрацездатних осіб до офіційної межі бідності зменшилося із 40,6% у 2004 р. до 32,2% у 2007 р., а співвідношення цього показника, який використовується для виплати допомоги інвалідам до офіційної межі бідності скоротилося із 42,4% у 2004 р. до 34,2% у 2007 р.

Оскільки обсяг допомоги малозабезпеченим сім'ям, що встановлений для усіх категорій одержувачів значно менший ніж межа офіційної бідності, цей вид трансфертів не дає змоги захистити одержувачів цих допомог від бідності. Негативна динаміка співвідношення рівня забезпечення прожиткового мінімуму та офіційної межі бідності, на наш погляд, є вагомим чинником, що перешкоджає зменшенню відносної бідності в країні протягом останніх років. Наслідком такої динаміки є також скорочення і так незначної частки допомог малозабезпеченим сім'ям у доходах домогосподарств із середньодушовими загальними доходами нижче 75% медіанного рівня загальних доходів. Так частка зазначеного виду трансфертів у грошових доходах цих домогосподарств скоротилася із 1,66% у 2003 р. до 0,87% у 2007 р., а в загальних доходах – із 1,20% у 2003 р. до ,76% у 2007 р. (рис. 2). Описана динаміка свідчить про послаблення впливу на подолання бідності в Україні надання допомоги малозабезпеченим сім'ям.

Серед усіх отримувачів трансфертів у 2006 р., частка бідних становила 68,8%. У зв'язку з тим, що рівень забезпечення прожиткового мінімуму значно нижчий від межі бідності, допомогу малозабезпеченим сім'ям у 2006 р. отримували лише 8,6% бідних. Низький рівень допомоги спричиняє низьку

дієвість допомоги малозабезпеченим сім'ям у подоланні бідності – у 2003–2006 рр. надходження цього виду трансфертів становили лише біля 10% доходів у домогосподарствах, які їх одержують.¹⁵ Таким чином, незважаючи на позитивну динаміку підвищення адресності допомог малозабезпеченим сім'ям, низький рівень охоплення бідних і невеликий обсяг виплат зумовлюють низьку результативність цього виду трансфертів у подоланні бідності в країні.

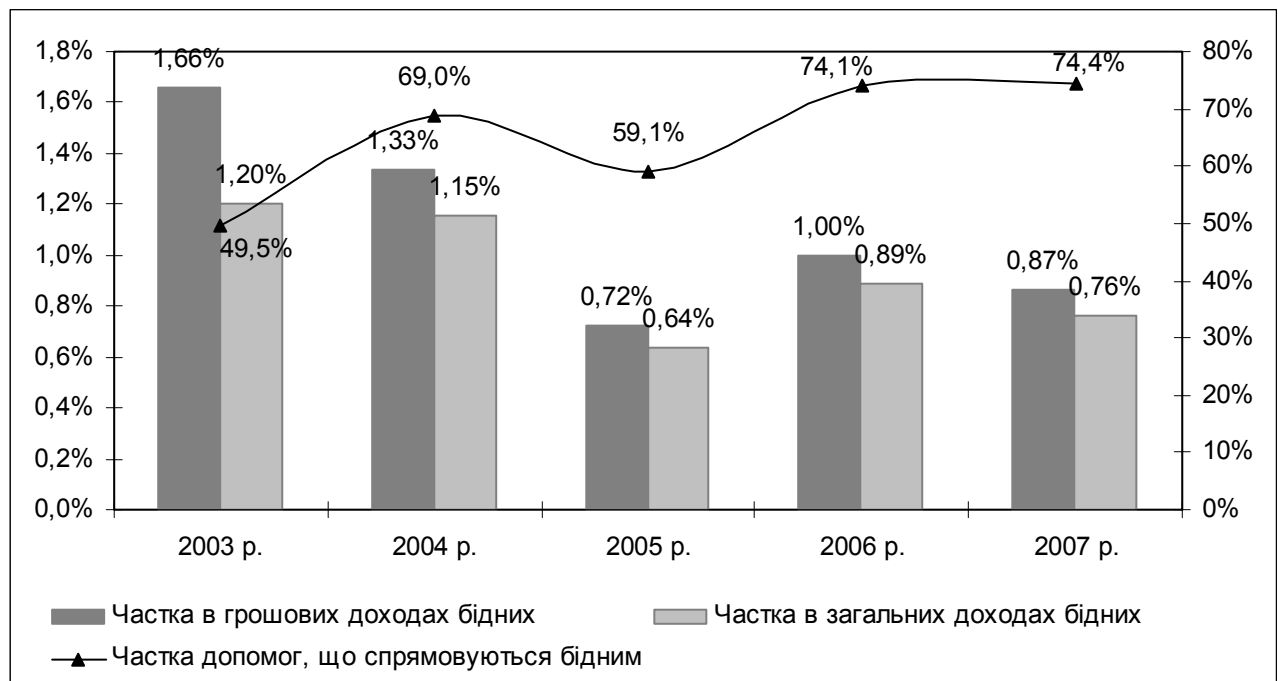


Рис. 2. Частка допомоги малозабезпеченим сім'ям, що спрямовуються домогосподарствам із середньодушовими загальними доходами нижче 75% медіанного рівня загальних доходів і частка таких допомог у грошових і загальних доходах цих домогосподарств¹⁶

Ще один вид соціальних допомог, які надаються на основі принципу адресності – субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива. Джерелом виплати житлових субсидій визначено місцеві бюджети, яким для таких цілей надають з державного бюджету субвенції. Динаміка видатків місцевих бюджетів на виплати населенню для покриття витрат на оплату житлово-комунальних послуг протягом 2003–2007 рр. була неоднорідною. Зазначені видатки протягом 2005–2006 рр. різко зменшувалися –

¹⁵ Бідність в Україні: методика та практика аналізу. – К.: Інститут демографії та соціальних досліджень НАН України, 2008. – С. 48.

¹⁶ У 2003–2006 рр. нижче 75% медіанного рівня сукупних видатків. Складено за: Витрати і ресурси домогосподарств України (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України). Статистичний збірник. – К.: Державний комітет статистики., 2004–2008 – С. 290–291.

з 1064,0 млн. грн у 2004 р. до 530,9 млн. грн. у 2005 р. і 363,4 млн. грн. у 2006 р. На таку зміну обсягів житлових субсидій найбільший вплив мало значне збільшення доходів населення, а також відсутність суттєвого зростання вартості житлово-комунальних послуг. Різке зростання видатків місцевих бюджетів на виплату житлових субсидій у 2007 р. до 1 111,7 млн. грн. переважно було зумовлено радикальним підвищенням тарифів на житлово-комунальні послуги у цьому році.

Видатки місцевих бюджетів на житлові субсидії мають незначний вплив на подолання бідності зважаючи на низку обставин. По-перше, бідним особам припадає лише незначна частка цих трансфертів. Динаміка частки субсидій і пільг готівкою на оплату житлово-комунальних послуг, електроенергії, палива протягом 2003–2006 рр. була позитивною, оскільки в цей період стабільно зростала від 14,9 до 18,6%. Проте, навіть ця невисока частка грошових допомог, що припадає бідним різко скоротилася в 2007 р. до рівня 6,1%. По-друге, обсяг доходів бідних, які вони отримують у формі субсидій і пільг готівкою на оплату житлово-комунальних послуг, електроенергії, палива протягом досліджуваного періоду був незначним. Так, частка цих трансфертів у грошових доходах домогосподарств із середньодушовими доходами менше 75% медіанного рівня у 2004 р. становила 0,09%, у 2005 р. – 0,05%, у 2006 р. – 0,03% і в 2007 р. – 0,02%.¹⁷ По-третє, механізм надання житлових субсидій не передбачає компенсації вартості оренди приватного житла, що таким чином негативно позначається на рівні бідності домогосподарств, у яких відсутнє власне житло.

Поширеною формою соціальної підтримки населення в Україні є надання натуральних трансфертів, зокрема різноманітних пільг на оплату послуг. Згідно з бюджетним законодавством, ресурсами для фінансового забезпечення пільг населенню є кошти місцевих бюджетів. Обсяг видатків місцевих бюджетів на зазначені цілі протягом 2003–2007 рр. збільшився в 2,3 раза – з 2 113,2 млн. грн. до 4 852,3 млн. грн.

Діючій системі натуральних трансфертів притаманні значні недоліки, внаслідок чого суттєво послаблюється вплив механізму фінансування пільг на подолання бідності. Чинна в Україні система натуральних трансфертів переважно успадкована від системи соціального захисту, яка функціонувала в Радянському Союзі. У цей час застосовувався основний принцип – надати якомога більше коштів тим, хто достойний (а не тим хто потребує). Як засвідчують результати дослідження вчених Російської академії наук, проведені в 1989 р., система соціальних пільг і привілеїв, яка функціонувала в той час, була спрямована не на вирівнювання і подолання бідності, а на збільшення

¹⁷ У 2003–2006 рр. нижче 75% медіанного рівня сукупних видатків. Складено за: Складено за: Витрати і ресурси домогосподарств України (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України). Статистичний збірник. – К.: Державний комітет статистики., 2004–2008. – С. 290–291.

нерівності в рівні матеріального забезпечення. Описаний механізм давав змогу виокремлювати окремі категорії людей в умовах зрівнялівки в оплаті праці.¹⁸

Після здобуття незалежності в Україні система пільг значно еволюціонувала – в цей час перелік натуральних трансфертів було розширено пільгами за соціальною ознакою – ліквідаторам або постраждалим внаслідок Чорнобильської катастрофи, пенсіонерам, особам літнього віку тощо. В цей час було розширено перелік одержувачів пільг за професійною (службовою) ознакою.¹⁹ Незважаючи на те, що близько 90% усіх пільговиків користується пільгами за соціальною ознакою, як засвідчують результати дослідження вигоду від натуральних трансфертів отримують насамперед небідне населення. Як видно з рис. 3, у 2007 р. домашні господарства з середньомісячним загальним доходом менше 300 грн. отримували натуральних трансфертів у середньому на місяць лише на суму 5,85 грн., тоді як домогосподарства з середньодушовим доходом понад 840 грн. таких трансфертів отримували в значно більшому обсязі – 33,40 грн.

Зазначимо, що таке співвідношення характерне для усіх груп натуральних трансфертів. Так, домогосподарства із загальними доходами менше 300 грн. отримують безготівкових пільг і субсидій на оплату житлово-комунальних послуг на суму 4,0 грн., у той час, коли домогосподарства з доходами понад 840 грн. отримують таких пільг на суму 17,1 грн. Ще більші диспропорції характерні для пільг на оплату товарів і послуг охорони здоров'я, туристичних послуг, путівок на бази відпочинку, адже домогосподарства з найменшими доходами отримують їх в обсязі 0,8 грн., а домогосподарства з найбільшими доходами – на суму 11,3 грн. Схожий розрив спостерігається також в розподілі пільг на оплату послуг транспорту і зв'язку – домогосподарства з доходом менше 300 грн. отримують їх на суму 1,0 грн., тоді як домогосподарства з доходами понад 840 грн. – обсягом 5,0 грн. (рис. 3).

Відсутність відчутного позитивного впливу системи надання трансфертів на подолання бідності в Україні підтверджується низькою часткою цих трансфертів, що припадає бідним. До того ж, по двох групах із трьох зазначених показник суттєво погіршився. Так, частка безготівкових пільг і субсидій на оплату житлово-комунальних послуг, електроенергії та палива, що спрямовується бідним скоротилася з 14,2% у 2003 р. до 7,3% у 2007 р. Частка пільг на оплату послуг транспорту, зв'язку, що припадає домогосподарствам з середньодушовими загальними доходами нижче 75% медіанного рівня загальних доходів скоротилася з 10,2% у 2003 р. до 8,0% у 2007 р. Певні

¹⁸ Бедность и льготы: мифы и реальность. М.: Независимый институт социальной политики. Фонд экономики города, 2002. – С. 17.

¹⁹ Реформування системи пільг. Аналітичний огляд. – К.: Міжнародний центр перспективних досліджень. – 2004. – С. 3.

позитивні зміни відбулися лише в динаміці частки пільг на оплату товарів та послуг охорони здоров'я, туристичних послуг, путівок на бази відпочинку, що припадає бідним, яка зросла з 4,5% у 2003 р. до 9,9% у 2007 р.). Проте останній показник залишається на найнижчому рівні з усіх груп натуральних трансфертів. Таким чином частка усіх груп пільг, якими користуються незаможні прошарки суспільства менша, ніж офіційний рівень бідності в країні, на основі чого можна дати негативну оцінку цьому бюджетному інструменту подолання бідності в Україні.

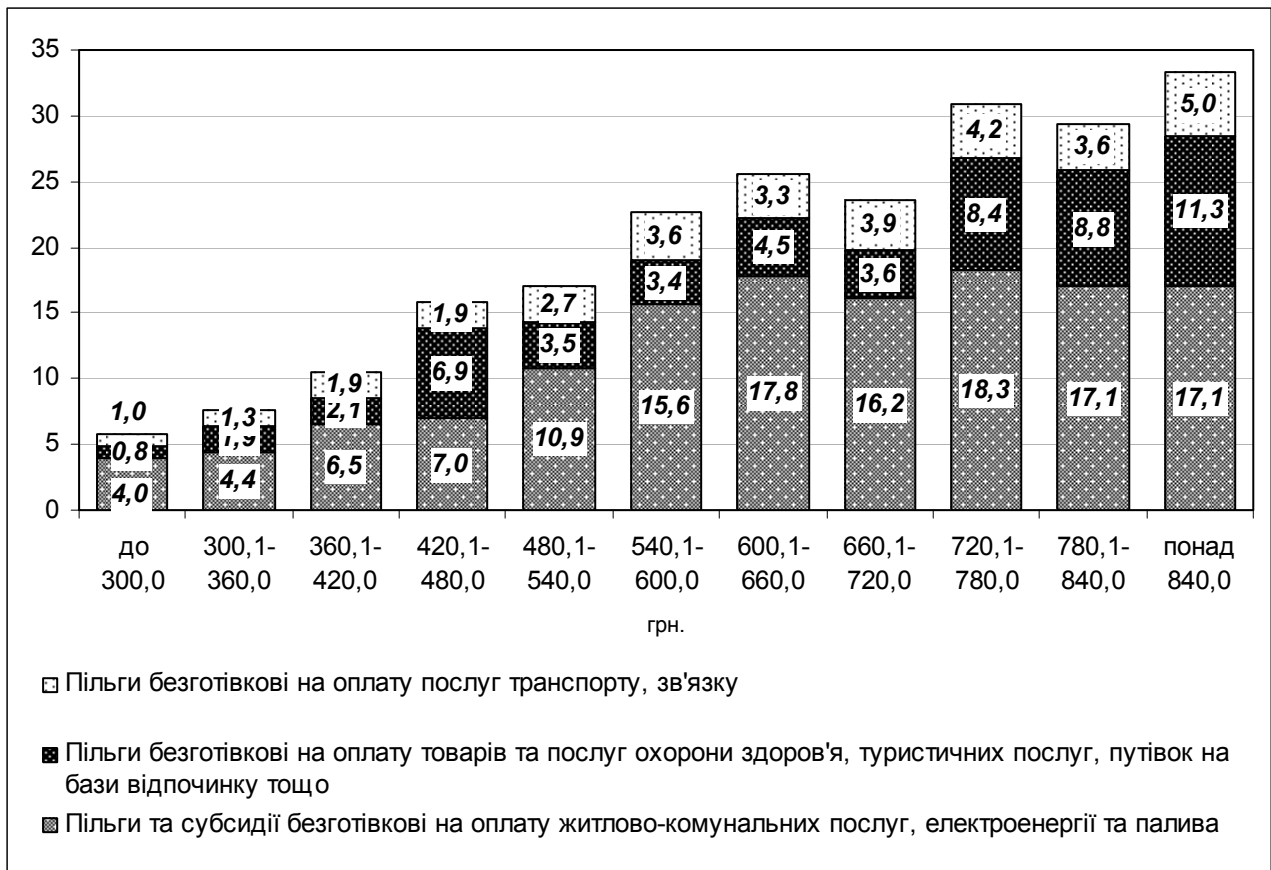


Рис. 3. Обсяги трансфертів у натуральній формі, що одержують домашні господарства залежно від розміру середньодушових загальних доходів у 2007 рр., грн.²⁰

Наслідком збільшення кількості пільг та розширення переліку пільговиків в умовах економічної кризи та загострення проблем у бюджетній системі стало поява ще однієї проблеми в цій сфері – неспроможністю фінансового забезпечення передбачених законодавством пільг. Сьогодні порядок надання натуральних трансфертів регламентується 46 законодавчими актами, відповідно до яких право на пільги має приблизно 15 млн. населення країни. У результаті

²⁰Складено за Витрати і ресурси домогосподарств України у 2007 році (за даними вибіркового обстеження домогосподарств України). Статистичний збірник. Ч. I. – К.: Державний комітет статистики. – С. 260–261].

цього, значно ускладнюється адміністрування надання пільг, що дає змогу людям відносно легко та без ризику необґрунтовано користуватися пільгами.²¹ Потреба у фінансових ресурсах для виконання всіх законодавчих норм щодо надання пільг у повному обсязі за різними оцінками складає 100–140 млрд. грн., що значно перевищує наявні видатки.²² Часто надання пільг не передбачає застосування норм споживання послуг, або такі норми є завищеними, що негативно позначається на ефективності функціонування економіки, а також негативно впливає на рівень енергоємності національного господарства.

Велика роль видатків місцевих бюджетів у подоланні бідності обумовлена використання їх на виконання взятих державою зобов'язань щодо забезпечення населення широким спектром найважливіших послуг. Виходячи з інституційного середовища, яке сформувалося в Україні, бюджет – це важливе джерело фінансового забезпечення тих послуг, відсутність яких спричиняє бідність. Зокрема в статті 53 Конституції України зазначено, що держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах. У Конституції України за кожним громадянином закріплено також право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. При цьому визначено, що держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування, до того ж чітко вказано, що у державних і комунальних закладах (мережа яких не може бути скорочена) медична допомога надається безоплатно.²³ Джерелами фінансового забезпечення надання цих послуг у Бюджетному кодексі України визначено державний і місцеві бюджети.

Витати зведеного бюджету України (переважно місцевих бюджетів) на дошкільну освіту зросли з 1057,3 млн. грн. у 2001 р. до 3825,1 млн. грн. у 2006 р., що дало змогу забезпечити за цей час збільшення чистого показника охоплення освітою дітей 3-4 років у дошкільних навчальних закладах з 55,6% до 76,9%, і дітей 5 років – з 50,5% до 63,7%. Проте, незважаючи на позитивну динаміку збільшення рівня охоплення дітей дошкільною освітою, сьогодні залишається проблема фізичної доступності цих послуг, насамперед для дітей, які проживають у сільській місцевості. Так, у 2006 р. зазначений показник у містах становив 68%, а в селах – лише 28%. Причиною цього, є зокрема те, що протягом 2003–2007 рр. частка видатків на утримання дошкільних закладів, що

²¹ Потенціал України та його реалізація. Аналітичний звіт Міжнародного центру перспективних досліджень. – К., 2008. – С. 47.

²² У подоланні бідності уряд переходить до конкретних кроків (за матеріалами пресслужби Мінпраці) // Соціальний захист. – 2008. – № 7. – С. 6.

²³ Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Офіційне видання. – К.: Право, 1996. – Ст. 49, 53.

знаходяться в сільській місцевості становила близько 14–16%, при тому, що частка дітей у віці до шести років у сільській місцевості у 2006 р. становила 36,5%. Не дивлячись на більшу наповнюваність дошкільних освітніх закладів, розташованими у міських населених пунктах, ніж тих, які розташовані у сільській місцевості, що передбачає наявність економії видатків на більшому масштабі послуг у перших, обсяг видатків міських і селищних бюджетів у розрахунку на одну дитину, що відвідує освітній заклад протягом 2001–2006 рр. в 1,2–1,3 раза перевищує аналогічні видатки сільських бюджетів.

Відповідно до результатів обстеження домогосподарств, переважна більшість населення (94,6%) вважає, що ознакою бідності є відсутність поблизу житла дошкільних закладів (дитячих садків, ясел) є ознакою бідності.²⁴ Недоліки формування місцевих бюджетів, у т. ч. недосконалість системи фінансового вирівнювання були важливою причиною закриття дошкільних закладів у значній частині сільських населених пунктах. Лише у другій половині 1990-х років було закрито дошкільні навчальні заклади у 2400 селах, а станом на початок 2000 р. у двох третинах сільських поселеннях вони взагалі були відсутні.²⁵ Зважаючи на те, що послуги дошкільної освіти мають низький ареал доступності, значна частина дітей, що проживають у селах, позбавлені можливості їх отримувати. Так, наприкінці 2006 р. десята частина сільських мешканців потерпала від позбавлення відсутності доступу до дошкільної освіти, що в 4,5 раза більше, ніж у міській місцевості.²⁶

Дещо більший ареал доступності властивий послугам загальноосвітніх навчальних закладів, проте значна відстань одержувачів цих послуг від шкіл здебільшого негативно позначається на рівні освіти та можливості її одержання. Відвідуваність навчальних закладів дітьми, які проживають у сільській місцевості, значно нижча порівняно з тими, які проживають у містах у всіх вікових групах. Сьогодні значна частина дітей шкільного віку проживають у сільських населених пунктах, в яких відсутні загальноосвітні навчальні заклади – на початок 2000/2001 навч. року не мали шкіл 1300 сіл, у кожному з яких проживали понад 50 дітей шкільного віку. Крім цього, більше десятої частини (у 2001 р. – 11,4%) учнів, які відвідують сільські школи мешкають за межами пішохідної досяжності.²⁷

²⁴ Доповідь «Самооцінка домогосподарствами доступності окремих товарів та послуг». Державний комітет статистики. 2008 / <http://www.ukrstat.gov.ua>

²⁵ Лукіна Т. Забезпечення рівного доступу до якісної загальної середньої освіти в Україні // Моніторинг якості освіти: становлення та розвиток в Україні: Рекомендації з освітньої політики / Під заг. ред. О. І. Локшиної – К.: «К.І.С.», 2004. – С. 12.

²⁶ Доповідь «Самооцінка домогосподарствами доступності окремих товарів та послуг». Державний комітет статистики. 2008 / <http://www.ukrstat.gov.ua>

²⁷ Стратегія реформування освіти в Україні: Рекомендації з освітньої політики. – К.: «К.І.С.», 2003. – С. 14.

З іншого боку, функціонування малокомплектних шкіл часто пов'язано із надмірними витратами на їх утримання та неможливістю забезпечити нормальний навчальний процес у зв'язку з недостатністю матеріально-технічної бази та кваліфікованих учителів. То ж не дивно, що частка сільських жителів, які незадоволені освітніми послугами майже вдвічі перевищує рівень незадоволеності міських мешканців.²⁸ Недоліком надання освітніх послуг, що вважають одним з чинників бідності, є відсутність чіткої державної політики забезпечення територіальної доступності послуг загальної освіти.

Не менш важливе значення для подолання бідності має забезпечення фінансової доступності послуг освіти, оскільки неспроможність здобути якісну освіту через скрутне матеріальне становище – важливий чинник розвитку спадкової бідності. З огляду на це, негативною тенденцією у сфері подолання бідності в Україні є те, що доступність високоякісної освіти все більше визначається соціально-економічним статусом сім'ї.²⁹

Механізм надання освітніх послуг закладами, які утримаються за рахунок бюджетних коштів передбачає залучення до цього процесу фінансових ресурсів одержувачів послуг як в офіційній, так і неофіційній формі. Такі платежі часто пов'язані з корупційними схемами зарахування до навчальних закладів а також з потребою в додаткових репетиторських послугах, бажанням отримати вищу оцінку тощо. Отже, система залучення фінансових ресурсів домогосподарств у систему надання освітніх послуг створює в Україні нерівні умови для її отримання та обмежує при цьому доступність цих послуг для незаможних прошарків суспільства. Проявом цього нижчі коефіцієнти відвідуваності навчальних закладів у домогосподарствах з низькими доходами. Так, коефіцієнт відвідуваності навчальних закладів дітей віком 3–5 років, які проживають у домогосподарствах, що належить до першої (найнижчої) групи за рівнем середньодушових доходів становив у 2005 р. 30,6%, тоді як загальний показник дорівнював 47,3%. Аналогічні показники для дітей віком 6–9 років становили відповідно 91,8% і 94,1%, віком 10–14 років – 98,7% і 99,2%, віком 15–17 років – 89,8% і 91,9% та віком 18–25 років – 28,3% і 27,7%.³⁰

Високий рівень бідності в Україні підтверджується таким узагальнюючим об'єктивним індикатором, як низька очікувана тривалість життя, яка чи не найнижча серед усіх європейських країн. Так, у 2005 р. очікувана тривалість життя для чоловіків і жінок становила в Україні відповідно 62,0 і 73,6 років, тоді як в Німеччині – 76,2 і 81,8 років, Франції – 76,6 і 83,7 років, Польщі – 71,0 і 79,4

²⁸ Соціологічне дослідження «Система освіти в оцінках громадян України». – К.: Інститут соціальних технологій, 2007. – С. 17.

²⁹ Україна – Цілі розвитку тисячоліття 2000+7. – К., 2008. – С. 44.

³⁰ Вдосконалення міжбюджетних відносин і стратегії державних видатків у сферах охорони здоров'я та освіти: вибрані питання. Звіт № 42450-UA. Вашингтон, 2007. – С. 105.

років, Угорщині – 68,8 і 77,0 років, Румунії – 68,4 і 75,6 років, Болгарії – 69,2 і 76,4 років.³¹ Безпосередньою причиною низької очікуваної тривалості життя в Україні є наявність значних проблем у системі охорони здоров'я населення. Попри значний обсяг зобов'язань держави щодо надання медичних послуг населенню, обсяг державних видатків на охорону здоров'я в Україні у 2004 р. становив 3,7% від ВВП, що значно нижчий порівняно з багатьма європейськими країнами (Чеська Республіка – 6,5%, Угорщина – 5,7%, Польща – 4,3%, Словаччина – 5,3%, Литва – 4,9%, Естонія – 4,0, Хорватія – 6,1%), в яких розвинені різні форми фінансування охорони здоров'я. Зазначимо, що низький рівень фінансового забезпечення медичної галузі спостерігається в умовах значного погіршення стану здоров'я населення – за останнє десятиліття поширеність серцево-судинної патології збільшилася в 1,9 раза, онкологічної патології – на 18%, бронхіальної астми – на 35,2%, цукрового діабету – на 10,1%.³²

Велике значення для подолання бідності має фізична доступність первинної медичної допомоги. Під час обстеження домогосподарств, наприкінці 2006 р. встановлено, що 96,4% домогосподарств до ознак бідності відносять відсутність поблизу житла медичної установи (фельдшерсько-акушерського пункту, лікарської амбулаторії, поліклініки тощо), аптеки, а 98,0% до таких ознак відносять незабезпеченість населеного пункту своєчасними послугами швидкої медичної допомоги.³³

Недоліки бюджетного фінансування медичної галузі спричиняють обмежену фізичну доступність до медичних послуг мешканців насамперед сільських поселень. Так, 36,6% сільських мешканців потерпають внаслідок відсутності неподалік місця проживання медичної установи й аптеки, що в 3,5 раза більше порівняно з часткою міських жителів, які відчують таку проблему. Крім цього, 56% жителів сіл потерпають внаслідок незабезпеченості населеного пункту своєчасними послугами швидкої медичної допомоги, що в сім разів перевищує частку мешканців міст, для яких характерна зазначена проблема. Причиною цієї ситуації є те, що серед усіх 28,6 тис. сільських населених пунктів, 9,5 тис. або 33,4% не мали будь-яких медичних закладів. Серед цих сіл майже у 19% найближчий медичний заклад знаходиться на відстані понад 10 км, у 28,3% – від 5 до 10 км, в понад 29% – від 3 до 5 км і

³¹ Звіт з людського розвитку в Україні за 2008 рік. Людський розвиток і європейський вибір України. К.: ПРООН. – 2008. – С. 99.

³² Постанова Кабінету Міністрів України № 14 від 10 січня 2002 р. «Про затвердження Міжгалузевої комплексної програми «Здоров'я нації» на 2002-2011 роки» // Офіційний вісник України. – 15.03.2002. – № 9. – ст. 403.

³³ Доповідь «Самооцінка домогосподарствами доступності окремих товарів та послуг». Державний комітет статистики. 2008 / <http://www.ukrstat.gov.ua>

лише в 23,5% сільських поселень найближчий медичний заклад знаходиться на відстані менше трьох кілометрів.

В результаті такого стану справ у 2006 р. 75,6% сільських мешканців не мали можливості отримувати відповідне медичне обслуговування за місцем проживання, що на 26 відсоткових пункти більше порівняно з часткою міських мешканців. Внаслідок меншої доступності медичних послуг для мешканців сіл, вони відвідують поліклініку в середньому 7–8 разів на рік, тоді як жителі міст – 14–15 разів.

Ще більше впливає на доступність медичних послуг для населення і поширення явища бідності в Україні проблема фінансової недоступності медичних послуг для значної частини суспільства попри те, що держава взяла широкий спектр зобов'язань щодо надання медичних послуг, співвідношення приватних платежів на охорону здоров'я до ВВП у 2004 р. становило 2,8%, що значно більше порівняно з багатьма європейськими країнами, в яких забезпечено значно вищий рівень добробуту порівняно з Україною (Російська Федерація – 2,3%, Білорусь – 1,6%, Румунія – 1,7%, Польща – 1,9%, Угорщина – 2,2%, Республіка Чехія – 0,6%)³⁴. Негативна тенденція спостерігається у динаміці частки індивідуальних платежів домогосподарств на охорону здоров'я, яка протягом 1996–2006 рр. збільшилася з 18,8% до 38,5% сукупних видатків на охорону здоров'я. Якщо враховувати неофіційні видатки на придбання медичних послуг, то рівень приватних платежів у 2006 р. дорівнював 52% витрат галузі охорони здоров'я. На основі приблизних розрахунків, величина неофіційних виплат у медичній галузі в 2001 р. становила 3 млрд. грн., що перевищує половину видатків бюджету на охорону здоров'я.³⁵

Практика бюджетного фінансування охорони здоров'я в Україні не передбачає застосування чітких стандартів і гарантій надання медичних послуг на безоплатній для пацієнтів основі. В таких умовах існують ризики застосування оплати за отримання будь-яких медичних послуг, незалежно ні від складу цих послуг ні від матеріального становища населення. У зв'язку з цим видатки на охорону здоров'я значної частки домогосподарств для них є катастрофічними (частка власних платежів яких на ці потреби перевищує 40% видатків на непродовольчі товари). У 2006 р. близько 20% домогосподарств мали катастрофічний рівень видатків на охорону здоров'я в Україні, що значно перевищує аналогічні показники для східноєвропейських країн (у Хорватії – 3%, Словаччині – 4%, Угорщині – 11%). При цьому частка населення з катастрофічними витратами на охорону здоров'я значно більша серед бідніших квінтилях домогосподарств (для першого квінтиля зазначений показник у

³⁴ Доклад о развитии человека 2007/2008. Борьба с изменением климата: человеческая солидарность в разделенном мире. – Организация объединенных наций. – Нью-Йорк, 2008. – С. 247–248.

³⁵ Держава та громадянин: виконуючи обов'язки / Комісія «Блакитної стрічки» – Україна. – К., 2006. – С. 64.

2006 р. становив 24%, другого – 23%, третього 16%, четвертого – 14% і п'ятого квінтиля – 9%).³⁶

Значний рівень бідності в Україні та необхідність здійснювати плату за отримання послуг охорони здоров'я роблять їх недоступними для значної частини населення. У процесі дослідження умов домогосподарств, проведеного наприкінці 2006 р. кожне четверте домогосподарство повідомило, що в нього були відсутні кошти для придбання ліків та медичного приладдя, призначених лікарем, для оплати життєво необхідної хірургічної операції або лікування в стаціонарі, послуг лікаря у медичному закладі та призначених ним обстежень і процедур, а також невідкладної платної медичної допомоги (за відсутністю таких послуг на безоплатній основі).³⁷ Таким чином, формування бюджетних видатків на охорону здоров'я, не враховує необхідність подолання бідності, що негативно позначається на доступності медичних послуг для незаможних верств суспільства.

Створення комфортних умов для проживання населення значно залежить від доступності послуг житлово-комунального господарства, адже їх відсутність позначається на якості житлових умов людей. Як засвідчують результати дослідження, проведеного вченими Інституту демографії НАН України, Сьогодні 66,4% міських жителів не мають у своїх квартирах базових зручностей – гарячого водопостачання, ванни або душу, домашнього телефону. Значно гірша ситуація в сільських поселеннях, де 84,7% населення живуть у будинках, не обладнаних елементарними вигодами (централізованим газопостачанням, водопроводом та каналізацією).³⁸ Сучасна наука трактує відсутність елементарних компонентів комфортності житла як складову бідності за умовами життя. Такий стан справ здебільшого зумовлений недоліками фінансового забезпечення житлово-комунального господарства за рахунок коштів місцевих бюджетів. Не дивлячись на помітне зростання протягом 2003–2007 рр. обсягів видатків сільських бюджетів на житлово-комунальне господарство з 53,3 млн. грн. до 184,1 млн. грн., частка видатків цих бюджетів на зазначену галузь у загальному обсязі відповідних видатків місцевих бюджетів не перевищувала 3,8% (табл. 2). За цей період загальна частка видатків районного бюджету, бюджетів міст районного значення, а також селищних і сільських бюджетів на житлово-комунальне господарство скоротилася з 24,5% у 2003 р. до 13,0% у 2007 р.

³⁶ Вдосконалення міжбюджетних відносин і стратегії державних видатків у сферах охорони здоров'я та освіти: вибрані питання. Звіт № 42450–UA. Вашингтон, 2007. – С. 78–79.

³⁷ Доповідь «Самооцінка домогосподарствами доступності окремих товарів та послуг». Державний комітет статистики. 2008 / <http://www.ukrstat.gov.ua>

³⁸ Рівень життя населення України / НАН України. Ін-т демографії та соц. дослідж., Держ. ком. статистики України / За ред. Л. М. Черенько. – К.: ТОВ «Видавництво «Консультант», 2006. – С. 325.

Велике значення не лише для забезпечення нормальної життєдіяльності населення, але й також для усунення чинників бідності мають видатки бюджету на розвиток і підтримання в належному стані транспортної інфраструктури. Аналіз забезпеченості автомобільними дорогами різних типів населених пунктів засвідчує наявність значних проблем у цій сфері в сільських поселеннях. Так, станом на початок 2005 р. 26,1% сільських поселень (7 454 сіл з чисельністю мешканців майже 2,5 млн. осіб) не мали доріг із твердим покриттям, що на 8,8 відсоткових пункти більше порівняно з 2000 р. При цьому 799 сіл знаходились на відстані понад 10 км від дороги з твердим покриттям. Стан доріг у сільській місцевості постійно погіршується і надалі – за оцінками фахівців у найближчому майбутньому транспортна інфраструктура буде спроможна задовольняти лише найневідкладніші потреби транспортного обслуговування сільських жителів.³⁹

Безпосередньою причиною проблем у дорожньому господарстві в сільській місцевості є мізерні обсяги його бюджетного фінансування. У 2007 р. обсяг видатків сільських бюджетів на транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатику становив лише 93,9 млн. грн., у т. ч. видатків на проведення робіт, пов'язаних із будівництвом, реконструкцією, ремонтом та утриманням автомобільних доріг – 93,7 млн. грн. (табл. 2). Протягом 2003–2007 рр. частка видатків на транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатику сільських бюджетів у відповідних видатках усіх місцевих бюджетів не перевищувала 3%. Негативним явищем в таких умовах є скорочення частки видатків сільських бюджетів на проведення робіт, пов'язаних із будівництвом, реконструкцією, ремонтом та утриманням автомобільних доріг протягом 2005 по 2007 рр. з 6,7% до 5,3%. В цей час сумарна частка за зазначене мету районних бюджетів, бюджетів міст районного значення, селищних і сільських бюджетів скоротилася з 16,4% до 13,0%. Незадовільний стан дорожньої інфраструктури – один з чинників зростання рівня сільської бідності, оскільки значно погіршує спроможність забезпечити потреби людей в найважливіших товарах і послугах, а також катастрофічно погіршує умови для розвитку підприємництва у сільських поселеннях та розвитку місцевої економіки.

³⁹ Рівень життя населення України / НАН України. Ін-т демографії та соц. дослідж., Держ. ком. статистики України / За ред. Л. М. Черенько. – К.: ТОВ «Видавництво «Консультант», 2006. – С. 231–232.

**Видатки місцевих бюджетів на житлово-комунальне господарство
і транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації
та інформатику у 2003–2007 рр.⁴⁰**

млн. грн.

Рік	Всього	у т. ч. за видами бюджетів					
		бюджет АРК, обласні, міські (міст Києва та Севастополя) бюджети	бюджети міст республіканського (АРК), обласного значення	район- ні бюд- жети	бюджети міст район- ного значен- ня	селищні бюд- жети	сільські бюд- жети
Житлово-комунальне господарство							
2003	1 743,9	192,4	1 124,6	211,5	91,3	70,8	53,3
2004	2 110,6	256,0	1 576,4	37,2	104,2	83,7	53,2
2005	3 625,7	438,4	2 658,9	175,6	119,3	96,1	137,5
2006	7 417,7	1 661,8	5 062,0	255,9	175,7	136,8	125,6
2007	4 883,1	1 000,5	3 248,7	40,4	222,4	187,0	184,1
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика							
2003	1 226,3	500,3	564,4	81,3	30,6	22,8	27,0
2004	1 544,6	612,3	719,2	119,4	35,1	26,0	32,5
2005	1 969,1	767,7	912,5	161,0	41,1	33,0	53,7
2006	2 863,8	1 344,1	1 117,0	205,8	72,9	44,5	79,5
2007	3 465,7	1 655,6	1 372,0	244,5	57,7	42,0	93,9
<i>з них видатки на проведення робіт, пов'язаних із будівництвом, реконструкцією, ремонтом та утриманням автомобільних доріг</i>							
2003	570,7	299,3	184,6	6,9	30,4	22,7	26,7
2004	656,1	345,4	210,1	7,5	34,8	26,0	32,4
2005	805,6	407,7	265,5	4,8	40,8	33,0	53,7
2006	1 514,9	911,7	373,3	33,3	72,6	44,5	79,4
2007	1 752,8	1 111,4	413,6	34,7	57,5	41,9	93,7

Підсумовуючи сказане вище, зазначимо, що в Україні сьогодні наявний значний потенціал суттєвого підвищення рівня життя населення та скорочення бідності за допомогою інтенсифікації застосування бюджетних інструментів. У дослідженні встановлено, що значні недоліки притаманні як механізму надання бюджетних трансфертів, так і суспільних послуг. Розподіл трансфертів бюджету, особливо в натуральній формі, здебільшого відбувається не на користь бідних верств населення. Система надання бюджетних послуг здебільшого передбачає залучення фінансових ресурсів споживачів, що негативно позначається на доступності найважливіших суспільних послуг для незаможних верств населення. Крім цього, такі послуги часто фізично недоступні для значної частини населення, переважно того, що проживає в сільській місцевості.

⁴⁰ Складено на основі даних Державного казначейства України.

3.6. Оптимізація видатків місцевих бюджетів на охорону навколишнього середовища

В умовах ринкової економіки перед державою постали складні завдання, пов'язані з вирішенням усього комплексу соціально-економічних проблем, включаючи проблеми охорони навколишнього природного середовища.

Охорона навколишнього природного середовища – одна з найважливіших сфер сучасного світового та вітчизняного соціально-економічного розвитку суспільства. Вона пов'язана з усіма галузями економіки, впливає на якість життя населення, є важливим видом економічної діяльності держави.

На стан охорони навколишнього природного середовища в Україні впливають як об'єктивні, так і суб'єктивні чинники. До об'єктивних чинників відносимо такі, які не пов'язані з результатами діяльності людини, зокрема зміну температурного режиму, природні катаклізми (зсуви, зливи, повені, засухи, град, епідемії, пожежі та ін.). Як правило, ці чинники не визначальні, оскільки вони рідко проявляються і рівень їхнього впливу на стан охорони навколишнього природного середовища незначний.

Друга група чинників пов'язується із негативним впливом на стан охорони навколишнього природного середовища людини. Їх можна назвати суб'єктивними і до них відносимо зростання чисельності населення, науково-технічні революції і НТП, низьку екологічну освіченість, недостатній рівень екологічного контролю з боку суспільства, неналежний механізм стимулювання і санкціонування у галузі охорони навколишнього природного середовища і недосконалий механізм відшкодування нанесених екології збитків тощо. Вплив суб'єктивних чинників відрізняється особливою гостротою, суттєвими негативними наслідками як на глобальному, так і на локальному рівнях.

Екологічні наслідки планово-адміністративної системи господарювання на території сучасної України можна охарактеризувати як надзвичайні й такі, що створюють системні проблеми на шляху до сталого розвитку. Практично майже всі екологічні складові потенціалу сталого розвитку – земля, вода, ліси, надра – зазнали значного антропогенного впливу.

Варто зазначити, що диспропорції у розміщенні продуктивних сил упродовж тривалого часу в Україні призвели до того, що території, які зазнали техногенного навантаження, у 4–5 разів перевищували аналогічний показник розвинутих країн. При цьому об'єм води, що використовувався в технологічних процесах, у 4–10 разів перевищував рівень використання, порівняно із сучасними технологіями¹.

¹ Національна доповідь України про гармонізацію життєдіяльності суспільства у навколишньому природному середовищі // Спеціальне видання до 5-ї Всеєвропейської конференції міністрів навколишнього середовища «Довкілля для Європи». – К., 2003. –125 с.

Становище України на час набуття незалежності було особливим. Загальна площа її становила менш, ніж 3% території колишнього Радянського Союзу, проте на ній було зосереджено 25% усього промислового потенціалу, і на Україну припадало така ж частка забруднення природного середовища.

Виробництво в Україні характеризувалося великою матеріаломісткістю. Так, наприклад, у 1991 р. на одиницю продукції витрачалося у кілька разів більше сировини та енергії, ніж у провідних країнах світу. Розвиток енергетичного комплексу був спрямований на використання невідновлюваних природних ресурсів².

Приріст національного доходу супроводжувався дедалі відчутнішим збільшенням використовуваних у виробництві природних ресурсів і стійким зростанням відходів. За оцінками експертів Світового банку, в Україні споживання енергії на одиницю національного продукту було у 8-10 разів вищим, ніж у країнах Європейського Союзу.

В умовах централізованої командно-адміністративної системи економіка України формувалася без належної оцінки екологічного стану окремих регіонів, і, як наслідок, виникли регіональні центри з надмірною концентрацією промислових виробництв, що характеризуються підвищеним забрудненням довкілля та інтенсивним використанням природних ресурсів. Промислово-територіальні структури розвивалися без урахування господарської ємності біосфери, що призвело до утворення в деяких регіонах України надзвичайно потужних концентраторів техногенного тиску.

У даний час рівень техногенного навантаження на навколишнє природне середовище в Україні доволі високий. У розрахунку на 1 кв. км території країни в повітря викидається 10 т шкідливих речовин, а наявність токсичних відходів становить 4,5 тис. т.³ Найбільшими забруднювачами є підприємства хімічного виробництва, енергетики, металургії, добувної промисловості. Разом з тим підприємства хімічної промисловості, порівняно з іншими галузями промисловості, є джерелами значно різноманітніших і токсично небезпечніших стоків та викидів у біосферу. Вміст шкідливих речовин у повітряному басейні підвищується через розміщення технологічного устаткування на відкритих майданчиках, порушення його герметичності, великої кількості зовнішніх технологічних комунікацій, а також інтенсивного, нераціонального використання природних ресурсів, що пригнічує можливість природи до самовідтворення відновлених ресурсів. Загалом нинішню екологічну ситуацію в країні можна охарактеризувати як кризову, що є наслідком структурних

² Кашенко О. Л. Фінансово-економічні основи природокористування. – К.: Вища школа. – 1999, – 304 с.

³ Національна доповідь України про гармонізацію життєдіяльності суспільства у навколишньому природному середовищі // Спеціальне видання до 5-ї Всеєвропейської конференції міністрів навколишнього середовища «Довкілля для Європи». – К., 2003. – 125 с.

деформацій народногосподарського комплексу, коли провідними були сировинно-видобувні галузі промисловості, використовувалися значною мірою енерго- та ресурсомісткі технології без будівництва ефективних очисних споруд.

Підприємства нафтогазового комплексу за рівнем шкідливого впливу на довкілля вважаються об'єктами підвищеного екологічного ризику. Вони є потенційними джерелами забруднення у разі порушення технологічних режимів роботи устаткування або аварій.

Через низький технологічний рівень промисловості Україна належить до числа країн з найвищими абсолютними обсягами утворення та накопичення відходів. Щороку в поверхневих сховищах складається понад 1,5 млрд. тон твердих відходів. Значна кількість відходів (до 90%) утворюється на підприємствах гірничодобувної промисловості під час розробки родовищ і збагачення корисних копалин. При цьому частка вторинної сировини в загальному споживанні ресурсів не перевищує 15 відсотків⁴.

Порушення стандартів води досягло рівнів, що призводять до деградації екосистем. Основними джерелами забруднення поверхневих вод є скидання неочищених або недостатньо очищених комунально-побутових і промислових стічних вод, ерозія ґрунтів на водозабірній площі. Це зумовило трансформацію поверхневого природного ландшафту на 80% поверхні басейну⁵.

В Україні спостерігається також нераціональне використання природних ресурсів. Розораність у нашій державі найвища у світі і досягла 56% території країни та 80% сільськогосподарських угідь, що призводить до неефективного використання землі. Значної шкоди земельним ресурсам завдають забруднення їх викидами промисловості та використання засобів хімізації в сільському господарстві.

Значного забруднення зазнали великі земельні площі країни після аварії на Чорнобильській АЕС. Радіонуклідами забруднено понад 4,6 млн. га земель, та 3,3 млн. га лісів⁶.

Втрати, викликані забрудненням навколишнього природного середовища, позначаються як на кінцевих, так і на проміжних показниках функціонування суб'єктів господарювання. На рівні підприємств це виявляється у підвищенні собівартості продукції, а відтак й на зменшенні прибутку. На рівні територіальних адміністративних одиниць (регіон, область) вплив забруднення виявляється у зниженні частини надходжень у місцеві бюджети і додаткових

⁴ Снякевич І. М. Екологізація розвитку: об'єктивна необхідність, методи, пріоритети // Економіка України. – 2004. – № 1. – С. 57–63.

⁵ Кашенко О. Л. Фінансово-економічні основи природокористування. – К.: Вища школа. – 1999, – 304 с.

⁶ Статистичний збірник «Довкілля України» за 2006 рік // Державний комітет статистики України: під заг. керівництвом Ю. М. Остапчука – К., 2007. – 264 с.

видатках з них. На рівні держави забруднення навколишнього середовища зумовлює втрати валового внутрішнього продукту (ВВП).

Загалом неефективне використання виробничих потужностей (нестабільна робота підприємства), надмірний знос основних виробничих фондів, нераціональне використання природних ресурсів (води, повітря) у виробничих процесах, відсутність або низька ефективність очисного устаткування, відсутність моніторингу забруднення атмосферного повітря промисловими викидами й погіршення екоотоксикологічної ситуації внаслідок господарської діяльності підприємств, розвитку інститутів фінансової відповідальності за заподіяний соціально-екологічний збиток можуть призвести до зниження ефективності функціонування економіки країни, фінансових результатів її галузей, а також зниження рентабельності та конкурентноспроможності продукції, виробленої національним виробником.

Основні причини наростання екологічної кризи в Україні такі:

- Екстенсивне використання всіх видів природних ресурсів протягом тривалого часу без урахування можливостей природних регіонів до самовідтворення й самоочищення.

- Довготривале концентрування владою на невеликих площах великої кількості надпотужних хімічних, металургійних, нафтопереробних, військово-промислових та інших індустриальних комплексів, прискорена реалізація гігантоманських планів втручання в природне середовище.

- Відсутність об'єктивних довготермінових екологічних експертиз усіх планів і проектів розвитку промислового виробництва, енергетики, транспорту протягом повоєнного періоду.

- Використання на переважній більшості виробництв застарілих технологій та обладнання, які потребували заміни.

- Відсутність ефективно діючих законів щодо охорони природного середовища й підзаконних актів для їх реалізації.

- Невпорядкованість механізму фінансового забезпечення природоохоронної діяльності та, як наслідок, низька ефективність діючої системи управління охорони навколишнього природного середовища.

- Різне прискорення негативних економічних, соціально-політичних і екологічних процесів в Україні у зв'язку з найбільшою техногенною катастрофою ХХ ст. – аварією на Чорнобильській АЕС.

- Неефективність економічних стимулів ресурсо- й енергозбереження.

- Відсутність дійового державного контролю за виконанням законів про охорону навколишнього природного середовища й системи ефективного покарання за нанесення шкоди довкіллю.

З огляду на це, екологічні проблеми стали одними з найактуальніших і найгостріших проблем сьогодення на державному й регіональному рівнях.

Якість вирішення екологічних проблем тісно пов'язана з оптимізацією видатків на охорону навколишнього природного середовища. Відповідно до чинного законодавства, фінансування видатків на природоохоронні заходи на державному та регіональному рівнях здійснюється згідно з розділом бюджетної класифікації 0500 «Охорона навколишнього природного середовища», у якому передбачені такі напрями видатків⁷.

- Охорона та раціональне використання природних ресурсів:
 - берегоукріплювальні роботи;
 - охорона і раціональне використання водних ресурсів;
 - охорона і раціональне використання земель;
 - створення захисних лісових насаджень та полезахисних лісових смуг;
 - охорона і раціональне використання мінеральних ресурсів;
 - утримання місцевих природоохоронних органів.
- Утилізація відходів:
 - забезпечення живучості та вибухопожежобезпеки арсеналів, баз і складів озброєння ракет і боєприпасів Збройних Сил України, утилізації непридатних для подальшого використання і зберігання звичайних видів боєприпасів;
 - будівництво пускового комплексу «Вектор»;
 - покриття планових збитків, формування фондів заохочення і розвитку виробництва по Українському державному об'єднанню «Радон»;
 - пошук та знешкодження залишків хімічної зброї, затопленої у винятковій (морській) економічній зоні України.
 - Ліквідація іншого забруднення навколишнього природного середовища:
 - заходи, пов'язані із виведенням з експлуатації ЧАЕС;
 - консервація потужностей з виробництва важкої води та інших спеціальних об'єктів;
 - видатки на ліквідацію наслідків аварії на очисних спорудах міста Харкова;
 - забезпечення внеску України на реалізацію програми SIP;
 - здійснення заходів на об'єкті «Укриття».
 - Збереження природно-заповідного фонду:
 - утримання місцевих природоохоронних органів;
 - збереження природно – заповідного фонду;
 - інші природоохоронні заходи.

⁷ Бюджетний кодекс України, прийнятий 21.06.2001 р. № 2542-III. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37–38. – С. 189.

- Дослідження і розробки у сфері охорони навколишнього природного середовища:

- прикладні наукові та науково-технічні розробки та науково-технічні розробки з пріоритетних напрямів;

- державні науково-технічні програми та наукові частини інших програм;

- державне замовлення у сфері науки;

- фінансування Національної програми досліджень використання ресурсів Азово-Чорноморського басейну, інших районів Світового океану;

- забезпечення діяльності МНТЦ «Укриття»;

- наукове забезпечення робіт та інформаційні системи;

- непередбачені витрати (резерв).

- Інша діяльність у сфері охорони навколишнього середовища:

- апарат міністерства, інших центральних органів виконавчої влади та їх місцевих органів;

- утримання місцевих природоохоронних органів;

- інші природоохоронні заходи;

- фонд охорони навколишнього природного середовища.

Варто зазначити, що як в умовах колишньої адміністративно-планової системи, зорієнтованої на досягнення валових показників виробництва, так і за нинішніх умов фінансування природоохоронної діяльності здійснюється за залишковим принципом. На охорону природного середовища держава виділяла близько 0,5% ВВП, що жодним чином не могло компенсувати збитки та втрати внаслідок надмірного техногенного навантаження. Останніми роками цей показник становить 0,25% від ВВП, тобто майже удвічі менше, ніж за часів колишнього СРСР.

Аналіз даних наведених у табл. 1. засвідчує позитивну тенденцію зростання обсягів видатків місцевих бюджетів на охорону навколишнього середовища протягом 2004–2006 рр. З місцевих бюджетів в основному здійснюється фінансування регіональних екологічних програм, створення і впровадження регіональних систем екологічного моніторингу та інших природоохоронних заходів.

Незважаючи на збільшення фінансування природоохоронних заходів, цих коштів недостатньо, крім того воно здійснюється не повною мірою, що є причиною погіршення соціально-екологічної ситуації як у регіонах, так і в державі загалом.

Недоліком діючої бюджетної практики є те, що при плануванні надходження зборів за використання природних ресурсів не передбачається їх цільове використання, оскільки на охорону навколишнього середовища заплановано виділити орієнтовно 10-12% від загальної суми екологічних

інвестицій, що надходять до бюджету. Фактично за цей період (за даними Міністерства фінансів і Міністерства охорони навколишнього природного середовища України) була реінвестована тільки половина суми.

Таблиця 1

Динаміка обсягів видатків місцевих бюджетів України на охорону навколишнього природного середовища за 2004–2006 рр.

(млн. грн.)

	2004 р.	2005 р.	2006 р.	Темпи росту 2006р. до 2004р., %
Усього видатків на охорону навколишнього природного середовища місцевих бюджетів України, у т. ч. за видами бюджетів:	287,5	271,4	329,7	114,7
Бюджет АРК, обласні, міські (міст Києва і Севастополя)	196,1	118,5	164,2	83,7
Міст республіканського, обласного значення	52,4	97,2	108,4	206,9
Районні	9,5	18,9	11,6	122,1
Міст районного значення	14,0	11,2	11,6	89,9
Селищні	7,6	7,9	9,1	119,7
Сільські	8,0	17,7	24,7	308,8

* Розраховано за даними Міністерства фінансів України

Важливо зазначити незадовільну ситуацію, за якої екологічна компонента у структурі дохідної частини бюджету за фактичними даними не досягає навіть 5%, що значно нижче від рівня країн СНД і Заходу. Крім того, порівняння екологічної дохідної та витратної природоресурсної частини бюджету України свідчить про їх суттєвий дисбаланс, а, отже, про значні внутрішні резерви інвестування екологічних програм.

Бюджетним кодексом України передбачено, що всі ресурсні податки, збори й інші обов'язкові платежі зараховуються до бюджетів без адресного цільового призначення. Це призводить до того, що з року в рік збори за спеціальне використання природних ресурсів, спрямовуються до бюджету не за цільовим призначенням на природоохоронні заходи, як це визначено ст. 46 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», а «розчиняються» в його дохідній частині. Отже, основними причинами щорічного невиконання екологічних програм і природоохоронних заходів в Україні необхідно вважати необґрунтовану експлуатацію природних ресурсів, порушення вимог законодавства і залишковий принцип фінансування. За розрахунками на охорону навколишнього природного середовища, недопущення і ліквідацію надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха витрачається 11–19% платежів за використання природних ресурсів і збору за

забруднення довкілля⁸. Фактично сальдо від екологічних платежів спрямовується на відшкодування інших видатків бюджету України. З цієї причини екологічні платежі не виконують свого основного призначення, що свідчить про неефективність механізму фінансування природоохоронних заходів.

Таким чином, потребує уточнення й координації організаційний механізм розподілу коштів із бюджетів різного рівня на природоохоронні цілі.

Необхідно визначити граничну межу витрат бюджетів усіх рівнів на охорону навколишнього природного середовища, яка не повинна бути нижче суми ресурсних надходжень до бюджету. Нині фактичні обсяги бюджетних витрат на природоохоронні цілі у 4-5 рази нижчі від потреб.

На місцевому рівні доцільно встановити фіксований відсоток відрахувань від загальнодержавних податків до місцевих бюджетів (зокрема, це стосується плати за землю), який гарантовано повинен спрямовуватися на відновлення природних ресурсів й охорону довкілля.

У складі бюджетів зосереджені фонди охорони навколишнього природного середовища. Одночасно із зростанням обсягів видатків бюджетів на охорону довкілля зросли й кошти фондів охорони навколишнього природного середовища.

Моніторинг використання коштів обласних фондів охорони навколишнього природного середовища, а також фондів базового рівня свідчить про стійку тенденцію до зростання обсягів видатків фондів протягом 2003–2006 рр. Зокрема, фінансові ресурси фондів спрямовувалися на охорону і раціональне використання водних ресурсів, збереження природно-заповідного фонду тощо.

Розглядаючи в цілому використання коштів, необхідно підкреслити незначні обсяги видатків на охорону атмосферного повітря, охорону й раціональне використання мінеральних ресурсів, охорону та раціональне використання природних рослинних ресурсів, поводження з відходами, що, на нашу думку, є негативним явищем, оскільки не сприяє достатньою мірою охороні повітряного басейну, утилізації відходів.

Поряд з цим, спостерігається використання не в повному обсязі фінансових ресурсів природоохоронних фондів за прямим призначенням. Зокрема, по Вінницькій області відсоток використання коштів коливається з 57,5% у 2003 р. до 64,7% у 2006 р. Це свідчить про вагоме недофінансування природоохоронних заходів та хронічне недовиконання екологічних програм на локальному рівні. Таким чином, навіть при мізерних коштах, які виділяються

⁸ Статистичний збірник «Довкілля України» за 2000 р. // Державний комітет статистики України: під заг. керівництвом Ю. М. Остапчука. – К., 2001. – 293 с.

на фінансування охорони навколишнього природного середовища, органи виконавчої влади не спромоглися забезпечити їхнє цільове використання.

При загальній дефіцитності коштів на фінансування природоохоронної діяльності наявність залишку невикористаних коштів неприпустиме. До цього необхідно додати факт існування тимчасово вільних коштів на рахунках фондів протягом року, інфляцію, нецільове використання коштів.

Поряд з цим, варто зазначити, що в Україні низький рівень ефективності функціонування фондів, основні причини якого, на нашу думку, такі:

- а) розпорошеність фондів, що виявляється у їх величезній кількості;
- б) нецільове використання коштів через нестачу коштів у місцевих бюджетах і відсутність юридичної відповідальності. У багатьох випадках місцеві ради використовують ці кошти на інші цілі, а не на ліквідацію джерел забруднення, що дискредитує ідею уведення екологічних зборів, посилює небажання природокористувачів платити ці збори;
- в) здійснення видатків фондів лише у формі гранту (безповоротної грошової допомоги) призводить до великої кількості бажаючих отримати «легкі» кошти, але не стимулює їх до ефективного використання фінансових ресурсів;
- г) відсутність взаємоузгодженої між регіонами екологічної політики при фінансуванні. Як правило, джерела забруднення по викидах і скидах забруднюючих речовин розташовані на межі адміністративно-територіальних одиниць, і забруднення більшою мірою здійснюється на сусідній території.

Також до актуальних проблем місцевих фондів необхідно віднести: 1) відсутність стабільного порядку формування коштів фонду (Законом України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» змінено пропорцію розподілу надходжень екологічних зборів між державним, обласним та місцевими фондами з 30% – Державний; 50% – обласний, 20% – місцеві бюджети, до 65%, 25%, 10% відповідно); 2) нормативно не врегульовано порядок фінансування природоохоронних заходів (на відміну від Державного фонду); 3) розподіл коштів здійснюється за поданням органів спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів, на діяльність яких громадськість має доволі опосередкований вплив.

З огляду на це, доцільно державним органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування і територіальним спеціально уповноваженим органам здійснювати посилений контроль за надходженням і цільовим використанням коштів екологічних фондів, забезпечити у повному обсязі дотримання екологічного законодавства, яке у даний час суттєво порушується. Крім того, варто зміцнити механізм управління територіальними екологічними фондами, додавши їм статус юридичної особи з обов'язковим встановленням функцій, прав та обов'язків.

Індивідуальні особливості екосистем можливо врахувати лише за умови достатньої фінансової автономії місцевого самоврядування. За принципами субсидіарності і повноти надання бюджетних послуг органи місцевого самоврядування повинні отримати максимальну свободу дій у сфері нейтралізації екологодеструктивного впливу суспільства на навколишнє природне середовище, вирішення екологічних проблем. Для цього необхідно наповнити місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища реальними надходженнями, які повинні бути закріплені за конкретними природоохоронними заходами та програмами, а саме: збір за забруднення навколишнього природного середовища – на природоохоронні заходи; частина грошових стягнень на шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища в результаті господарської та іншої діяльності – на стимулювання екологікоконструктивної господарської та іншої діяльності; плата за землю – на землевпорядкування та охорона земель; збори за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення – на відтворення біологічних ресурсів; частина комунального податку – на утилізацію відходів.

Зважаючи на недостатні обсяги, великі завдання і значну потребу в ресурсах, можна констатувати, що роль місцевих бюджетів у наповненні екологічних фондів буде зростати, зокрема, шляхом виділення прямих трансфертів для фінансування певних проектів, які відображають спільні інтереси бюджету й фонду (соціально-економічні та екологічні).

Оксана Квасниця

3.7. Підтримка малого бізнесу з місцевих бюджетів

Розвиток підприємницької діяльності – невід’ємна складова вирішення економічних і соціальних проблем кожного регіону та держави загалом. Активізація та становлення господарських відносин зумовлює структурне реформування місцевої економіки, оперативне насичення ринків товарами та послугами, послаблення монополізму і посилення конкуренції, забезпечення зайнятості населення та створення сприятливого інвестиційного клімату. Тому одним з визначальних пріоритетів державної політики є сприяння і підтримка розвитку малого підприємництва.

Необхідність посилення підтримки малого та середнього бізнесу органами місцевого самоврядування обумовлюється важливістю проведення адекватної та ефективної політики сприяння розвитку малого підприємництва

на місцевому рівні з урахуванням специфіки ринкових відносин та економічного розвитку регіону¹.

Усвідомлення важливості соціально-економічної ролі малого бізнесу в теперішніх умовах визначається насамперед ставленням до цього економічного сектору місцевих органів влади, тобто створенням сприятливого середовища за допомогою пільг та спрощення процедури кредитування і відшкодування відсоткових ставок за кредитами, оптимізації обсягів місцевих податків та зборів, а також їх диференціація за видами економічної діяльності, перегляду вартості торгових патентів, надання в оренду приміщень, спеціального обладнання тощо. Для підтримки малого бізнесу задіяний цілий комплекс спеціалізованих організацій: банки, фінансові установи, школи бізнесу, юридичні й аудиторські фірми, інформаційно-консультативні служби, бізнес-центри й бізнес-інкубатори, торгові палати та асоціації. Проте перевага в роботі з новоствореними й діючими підприємствами припадає саме на місцеві органи влади. Муніципальна підтримка малого бізнесу зумовлена такими причинами:

- значна частина малого бізнесу працює на потреби міста та регіону. Таким чином, намагаючись розвивати сектор малого бізнесу, місцева влада сприяє наповненню ринку місцевими товарами й послугами;
- розширення масштабів малого бізнесу дає змогу створювати нові робочі місця (витрачаючи значно менші капіталовкладення на одного працівника) без бюджетного фінансування, забезпечуючи економію коштів місцевих бюджетів та зменшуючи місцевий рівень безробіття;
- пропорційно зростанню кількості малих підприємств збільшуються й податкові відрахування на користь місцевих бюджетів.

Поряд з очевидними перевагами малого бізнесу є й слабкі сторони, зумовлені самою природою дрібнопідприємницької діяльності. Так, наприклад, банкрутство у сфері малого бізнесу трапляються частіше через його моноорієнтованість на ринку, тоді як великі підприємства працюють у значно ширшому спектрі. Як свідчить досвід країн з ринковою економікою, органи місцевого самоврядування повинні всесторонньо сприяти стимулюванню розвитку малого бізнесу виконувати подвійне завдання:

- сприяти формуванню дієвої інфраструктури підтримки і розвитку малого бізнесу на своїй території;
- підтримувати підприємців-початківців та підприємців, які вже ефективно працюють.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», ухвалений в 1997 р., створив необхідні організаційно-правові засади для становлення та

¹ Концепція програми розвитку малого підприємництва на довгострокову перспективу // http://www.city-adm.rv.ua/RivnePortal/ukr/news/2008/08041401L_116.doc

розвитку малого бізнесу саме на муніципальному рівні. Так, ст.18 закону визначає, що відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами, організаціями, що не перебувають у комунальній власності, формуються на договірній і податковій основі. Ст. 27 надає право органам місцевого самоврядування розміщувати на договірних засадах замовлення на виконання необхідних робіт (послуг), а ст. 28 передбачає фінансування цих послуг за рахунок місцевого бюджету. Щодо повноважень виконавчих органів з соціального захисту населення, то в цьому випадку ст. 34 встановлює їхню відповідальність за підготовку та реалізацію Програм зайнятості та заходів соціальної захищеності різних верств населення від безробіття. Конституція України (ст. 142) надає територіальним громадам право комунальної власності та визначає її як матеріальну й фінансову основу місцевого самоврядування, а Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 29) визначає порядок використання прибутків, отриманих у процесі управління цією власністю².

Тобто місцева влада на підставі цих законодавчих норм має реальну можливість не лише здійснювати загальне керівництво, але й займатися підприємницькою діяльністю, використовуючи мережу комунальних підприємств та організацій.

Одне з нагальних питань місцевих органів влади – це пошук нових реальних форм підтримки малого бізнесу на муніципальному рівні, які форми повинні забезпечити стабільність діяльності цього важливого джерела доходної частини місцевих бюджетів.

Одним з можливих напрямів послаблення загальних негативних соціально-економічних явищ і тенденцій на рівні муніципалітетів є поглиблення взаємодії місцевої влади з малим бізнесом. Ця взаємодія може відбуватися шляхом створення муніципальних бізнес-інкубаторів, які закладають необхідні організаційні засади для взаємовигідної співпраці органів місцевого самоврядування та суб'єктів підприємницької діяльності на відповідній території. Стають невід'ємною складовою муніципальної економічної політики, даючи змогу на практиці оцінити здатність керівників місцевих органів влади реально підвищувати економічний рівень району, міста, села, селища за допомогою розвитку підприємництва. Це зумовлено:

по-перше, потребою суттєвого зміцнення й розвитку інфраструктури малого бізнесу, який виробляє продукцію або виконує роботи (послуги), необхідні насамперед для територіальної громади міста, села, селища;

по-друге, створення дієвого механізму співпраці між місцевими органами влади та підприємцями з метою спільного вирішення місцевих проблем та розвитку малого бізнесу. Від вирішення цих питань, значною мірою, буде

² Тренінг для мера: малий бізнес та місцеве самоврядування – нові можливості співпраці // www.akademia.org.ua

залежати здійснення в Україні суттєвих економічних перетворень, нарощування економічного потенціалу міст, сіл, селищ та забезпечення сталого розвитку населених пунктів.

Місцева влада розробляє стратегію і тактику та практично втілює ефективну політику спрямовану на забезпечення розвитку малого підприємництва. Оскільки дедалі більше місцевих бюджетів формується саме за рахунок діяльності малих підприємств, а отже, вже самі підприємці вважають своїм правом більше знати про те, як саме місцева влада розпоряджається заробленими ними коштами і на задоволення яких потреб територіальної громади міста, села чи селища вони спрямовуються. Здебільшого той же підприємець є мешканцем певної територіальної громади і може виступати у відносинах з місцевою владою як представник цієї громади.

Як засвідчує досвід упровадження муніципальних інвестиційних програм розвитку підприємництва, відсутність у місцевому бюджеті статті на розвиток підприємництва не дає змоги місцевим органам влади залучати інвестиції для підприємців міста або району з метою реалізації спільних програм. Тому вкрай важливо в місцевий бюджет внести таку статтю.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» чітко визначено, що місцеве самоврядування в Україні – це 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. Тобто, якщо місцева влада не здатна визначити й задовольнити потреби мешканців, вони можуть звинувачувати в цьому лише тих, хто її обрав: тобто самих себе. У цьому ж законі (ст. 75) визначено відповідальність посадових осіб перед територіальною громадою за те, що вони не змогли реалізувати повноваження, надані їм законом.

Саме це питання є визначальним як для місцевих органів влади, так і для підприємців, принаймні, з двох причин. По-перше, замовником послуг, які підприємці можуть надавати жителям територіальної громади, виступає місцева влада, яка повинна бути спроможною розрахуватися за отримані послуги. По-друге, самі підприємці повинні залучатися й брати участь у визначенні переліку таких мінімально необхідних послуг, а також допомагати місцевій владі здійснювати відповідні розрахунки їхньої вартості. Якщо налагоджуватиметься така співпраця, виграватиме і місцева влада, що забезпечуватиме своїх мешканців необхідними послугами й створюватиме додаткові робочі місця, і самі підприємці, які отримуватимуть нові контракти й ринки збуту своєї продукції і послуг.

Місцеві органи влади постійно працюють над удосконаленням регуляторних процесів, вирішенням проблем підприємництва, розбудовою інфраструктури підтримки підприємництва, спрощенням процедури реєстрації

суб'єктів підприємницької діяльності та видачі їм документів дозвільного характеру, впровадженням нових форм фінансово-кредитної підтримки, навчанням та перекваліфікацією незайнятого населення з орієнтацією на зайняття підприємницькою діяльністю, що сприяє створенню сприятливого підприємницького середовища.

Робота місцевих органів виконавчої влади щодо впорядкування нормативно-правового регулювання підприємницької діяльності проводиться в рамках заходів регіональних програм розвитку малого підприємництва та відповідно до вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» і спрямовувалася на недопущення прийняття економічно-недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання у діяльність суб'єктів господарювання.

З метою надання практичного досвіду з підготовки регуляторних актів та практичної допомоги місцевим органам у здійсненні державної регуляторної політики проводиться навчання працівників райдержадміністрацій та виконавчих комітетів міських (міст обласного значення) рад з питань регуляторної політики, семінари-наради, тренінги тощо. Так протягом 2007 р., у Чернівецькій області проведено 18 засідань за участю громадських організацій та об'єднань підприємців, на яких обговорено 17 проектів регуляторних актів; у Херсонській – проведено 8 таких засідань, на яких обговорено 15 проектів регуляторних актів; у Черкаській – проведено 11 засідань, на яких обговорено 12 проектів регуляторних актів; у м. Києві проведено чотири семінари, на яких розглядалися питання практики застосування аналізу регуляторного впливу, методи збирання даних для його проведення, відстеження результативності регуляторних актів.

Для службовців органів місцевої влади та місцевого самоврядування на обласних рівнях проводилися навчальні семінари з питань регуляторної політики. Протягом 2007 р. у Дніпропетровській області проведено 3 семінари на тему: «Реалізація регуляторної політики. Ефективне застосування депутатами місцевих рад інструменту регуляторної політики» та 4 кущові семінари на тему: «Регуляторна політика: нові можливості. Ефективне здійснення державної регуляторної політики на місцевому рівні»; у Луганській – проведено дводенні тренінги «Регуляторна політика: принципи, правила, методи».

Для оперативного вирішення актуальних питань, які стосуються підприємницької діяльності, в регіонах здійснювалася робота «Гарячих ліній» та консультативних пунктів, інформація про роботу яких оприлюднювалася в місцевих засобах масової інформації. Завдяки їх роботі на місцевому рівні забезпечувалося оперативне вирішення питань щодо зняття бар'єрів на шляху розвитку підприємництва, з питань податкового та трудового законодавства, здійснення реєстрацій підприємств, отримання дозволів, ліцензій, орендних

відносин та інших питань, надавалася вичерпна інформація, консультації та роз'яснення щодо застосування положень власних регуляторних актів тощо.

Для впорядкування регуляторної діяльності місцевих органів влади в облдержадміністраціях створено реєстри чинних регуляторних актів та здійснюється моніторинг прийнятих та оцінка чинних регуляторних актів у сфері підприємництва, а також запроваджено щоквартальне відстеження перегляду регуляторних актів.

Для спрощення процедури започаткування підприємницької діяльності в усіх регіонах України діють 678 єдиних офісів, які здійснюють реєстрацію суб'єктів господарювання за принципом «єдиного вікна», інформація про їх роботу оприлюднюється в регіональних засобах масової інформації та на WEB-сайтах обл(міськ)держадміністрацій.

З метою забезпечення органів державної влади, а також учасників цивільного обігу достовірною інформацією щодо юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців створено Єдиний державний реєстр юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців. Україна стала першою країною за межами Євросоюзу, яку запрошено до Європейського реєстру бізнесу. Угода про спільне використання інформації (ISA) підписана 12.10.2006 р. Доступ до цієї мережі створив передумови для ведення прозорих ділових операцій, пришвидшив налагодження контактів між різними підприємствами, сприяє зростанню інвестицій та збільшує безпеку ділових операцій.

З метою видачі документів дозвільного характеру, за принципом організаційної єдності, в усіх регіонах України функціонують 677 дозвільних центрів, що дало змогу спростити процедуру отримання дозволів та забезпечило можливість уникнення зловживань з боку окремих державних службовців, скоротити час отримання дозвільних документів та витрати підприємців на їх отримання.

Як приклад, за 2007 рік у м. Києві видано понад 30,3 тис. документів дозвільного характеру, що в 3,5 раза більше, ніж у 2006 р., у Дніпропетровській області дозвільні центри видали 28,2 тис. документів дозвільного характеру. У Донецькій – видано 25,8 тис. документів дозвільного характеру; Волинській – 19,1 тис.; Одеській – 16,3 тис.; Хмельницькій – більше 13,0 тис.; Кіровоградській – 11,8 тис.; Автономній Республіці Крим – 11,3 тис.; Черкаській – 10,8 тис.; Вінницькій – 10,3 тис.; Херсонській – понад 9,6 тис.; Київській – 9,7 тис.; Івано-Франківській – 7,8 тис.; Чернівецькій – понад 7,8 тис.; Житомирській – 6,5 тис.; Сумській – 6,3 тис.; Закарпатській – 3,8 тис.; Харківській – 3,7 тис.; Тернопільській – понад 1,7 тис. документів дозвільного характеру. Крім того, дозвільними центрами надавалися консультації та роз'яснення суб'єктам малого підприємництва.

Невід'ємним блоком загальної системи державної фінансової підтримки малого підприємництва є фінансове забезпечення регіональних програм розвитку малого підприємництва. Останні небезпідставно вважаються основним

інструментом реалізації державної політики розвитку малого підприємництва на місцевому рівні. Реалізація цих заходів разом із заходами загальнодержавного рівня сприяють сталому розвитку економіки та регіонів. Зазначимо, що загалом питання створення сприятливого підприємницького середовища в регіонах за напрямками, визначеними чинним законодавством щодо державної підтримки розвитку малого підприємництва, знаходяться в числі пріоритетів діяльності органів державної виконавчої влади на місцевому рівні. Про це свідчить, зокрема, факт розробки і реалізації регіональних програм розвитку малого підприємництва на 2007–2008 рр. Відповідно до Закону України «Про державну підтримку малого підприємництва» фінансове забезпечення цих програм здійснюється за рахунок бюджетів Автономної Республіки Крим, місцевих бюджетів, позабюджетних коштів, у т. ч. коштів, отриманих від приватизації майна та інших джерел фінансування. Результативність реалізації заходів регіональних програм розвитку малого підприємництва насамперед, залежить від їх фінансування з обласних (міських) бюджетів.

Як показує аналіз стану фінансового забезпечення реалізації регіональних програм розвитку малого підприємництва, на сьогодні на регіональному рівні загальне фінансування зазначених програм здійснюється в межах планових показників без відчутного відставання від затвердженого графіку. Результативність виконання заходів регіональних програм розвитку малого підприємництва на 2004–2007 рр. насамперед залежала від їх фінансування з обласних (міських) бюджетів (рис. 1.)

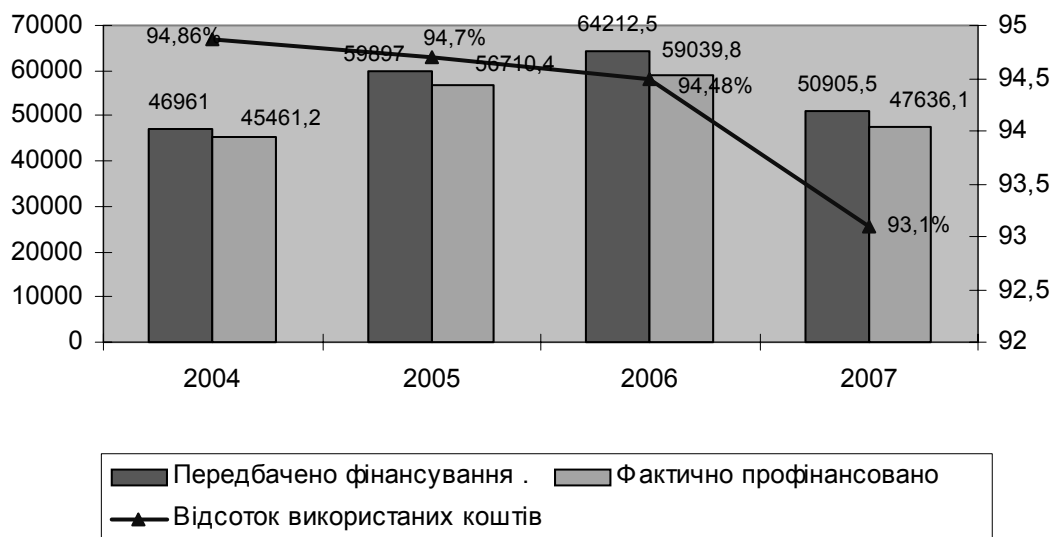


Рис. 1. Динаміка фінансування заходів регіональних програм розвитку малого підприємництва за рахунок обласних (міських) бюджетів³

³ Інформація про виконання в Україні заходів регіональних програм розвитку малого підприємництва на 2005–2006 роки за 2006 рік // www.me.gov.ua
 Інформація про виконання в Україні заходів регіональних програм розвитку малого підприємництва на 2006–2007 роки за 2007 рік // www.me.gov.ua.

Аналіз інформації про фінансування заходів регіональних програм з обласних (місцевих) бюджетів засвідчив, що незважаючи на те, що всі області передбачили у своїх бюджетах кошти на підтримку малого підприємництва, обсяги профінансованих програмних заходів в окремих регіонах залишаються незначними і у 18 регіонах (як у 2005, 2006, так і у 2007 р.) становили лише від 100 до 500 тис. грн. (табл. 1).

Таблиця 1

Фінансування заходів регіональних програм розвитку малого підприємництва за рахунок обласного (міського) бюджету у 2006–2007 рр.

Адміністративно-територіальні одиниці	На виконання регіональних програм з обласних бюджетів				% використаних коштів з обласного бюджету	
	2006р.		2007р.		2006р	2007р.
	План	Факт	План	Факт		
АРК	2400,0	2044,1	1500	1458,4	85,2	97,2
Вінницька	800,0	800,0	1040	1040	100,0	100
Волинська	520,0	492,6	560	560	94,7	100
Дніпропетровська	430,0	430,0	1230	670,3	100,0	54,5
Донецька	200,0	199,7	659,8	396,3	99,9	60,1
Житомирська	165,0	165,0	300	200	100,0	66,7
Закарпатська	40,0	7,0	212	115,1	17,5	54,3
Запорізька	2400,0	2400,0	169	130,4	100,0	76,8
Івано-Франківська	800,0	800,0	650	650	100,0	100
Київська	200,0	0	200	39,5	0,0	19,8
Кіровоградська	639,5	639,5	450	450	100,0	100
Луганська	473,3	378,6	304,6	290,4	80,0	95,3
Львівська	300,0	280,0	350	345,9	93,3	98,8
Миколаївська	250,0	206,6	414,8	414,8	82,6	100
Одеська	2137,5	1543,1	354,2	354,2	72,2	100
Полтавська	250,0	194,0	250	250	77,6	100
Рівненська	141,4	134,3	505	252,9	95,0	50,1
Сумська	100,0	100,0	300	268,9	100,0	89,6
Тернопільська	150,0	150,0	220	148,5	100,0	67,5
Харківська	50,0	50,0	300	300	100,0	100
Херсонська	200,0	199,9	250	247,5	100,0	99
Хмельницька	2735,8	1776,8	2388,4	927,4	64,9	38,8
Черкаська	300,0	300,0	200	200	100,0	100
Чернівецька	100,0	100,0	300	189,2	100,0	63,1
Чернігівська	150,0	150,0	445,5	385	100,0	86,4
м. Київ	48180,0	45498,6	37251,4	37251,4	94,4	100
м. Севастополь	100,0	0	100	100	0,0	100
Всього	64212,5	59039,8	50905,5	47636,1	91,9	93,6

У 2007 р. на реалізацію програмних заходів регіональних програм з обласних (міських) бюджетів було затверджено 50,9 млн. грн., фактично профінансовано 47,6 млн. грн., або майже 94% від запланованого, у 2006 р. – відповідно, затверджено 64,2 млн. грн. і профінансовано біля 59,0 млн. грн., або 92% від запланованого. Як і раніше, лєвова частка в загальній сумі цих видатків належить столиці.

Таке скорочення пояснюється тим, що в Запорізькій, Івано-Франківській, Кіровоградській, Луганській, Одеській, Хмельницькій, Черкаській областях та м. Києві у 2007 р. було зменшено обсяги асигнувань на заходи регіональних програм в порівнянні з минулим роком. В той же час Київська область та м. Севастополь, на відміну від 2006 р., у 2007 р. здійснювали фінансування своїх програм за рахунок бюджетних коштів. Відповідно, порівнюючи з 2006 р., більше коштів зі своїх бюджетів виділили: АР Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Львівська, Миколаївська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Харківська, Херсонська, Чернівецька та Чернігівська області.

У результаті проведеного аналізу фінансової підтримки регіональних програм можна констатувати, що у 2007 р. лідерські позиції за обсягами бюджетного фінансування здобули: АР Крим (майже 1,5 млн. грн.), Вінницька (понад 1 млн. грн.), Волинська (560 тис. грн.), Дніпропетровська (670 тис. грн.), Івано-Франківська (650 тис. грн.), Хмельницька (майже 927 тис. грн.) області та м. Київ (37,3 млн. грн.).

Водночас необхідно зазначити, що найнижчі обсяги бюджетних видатків на такі цілі було спрямовано у Київській області (39,5 тис. грн.). У зв'язку з цим спостерігаються значні диспропорції в сумах бюджетного фінансування регіональних програм. Так, у відношенні до кількості малих підприємств відповідних регіонів вони коливаються від 655,21 грн. в м. Києві до 14,76 грн. в Закарпатській області та 3,54 грн. в Київській області.

Ефективне використання коштів місцевих бюджетів, повнота та своєчасність фінансування регіональних програм є основними питаннями в роботі органів місцевої влади. Дотримання цих принципів надасть змогу забезпечити економічне зростання кожного з регіонів.

У 2007 р. заплановані у відповідних бюджетах кошти на фінансове забезпечення заходів регіональних програм повністю або майже в повному обсязі до передбачених сум освоїли: АР Крим, Вінницька, Волинська, Івано-Франківська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Харківська, Херсонська, Черкаська області, міста Київ та Севастополь (табл. 1).

Найбільші обсяги коштів на реалізацію регіональних програм (від 37251,4 до 1000,0 тис. грн.) передбачені бюджетом м. Києва, бюджетом АР Крим та бюджетами Хмельницької, Дніпропетровської та Вінницької областей.

У Рівненській, Івано-Франківській, Волинській та Дніпропетровській областях обсяги фінансування становлять від 500 до 670 тис. гривень. Незначні обсяги фінансування у 2007 р. затверджено у бюджетах Запорізької області (169,8 тис. грн.) та м. Севастополі (100,0 тис. грн.).

Необхідно зазначити, що деякі промислово-розвинені регіони на виконання програмних заходів спрямовують обсяги коштів, які для них недостатні. Це такі області, як Донецька (659,8 тис. грн.), Львівська (350,0 тис. грн.), Харківська (300 тис. грн.) та Запорізька (169,8 тис. грн.)

У 2007 р. фактично було профінансовано 47,6 млн. грн., або майже 94% від запланованого, що порівняно з 2006 р. менше на 11,4 млн. гривень. Зауважимо, що 11 регіонів профінансували програмні заходи в повному обсязі: м. Київ та м. Севастополь, Вінницька, Волинська, Івано-Франківська, Кіровоградська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Харківській, Черкаські області (рис. 2).

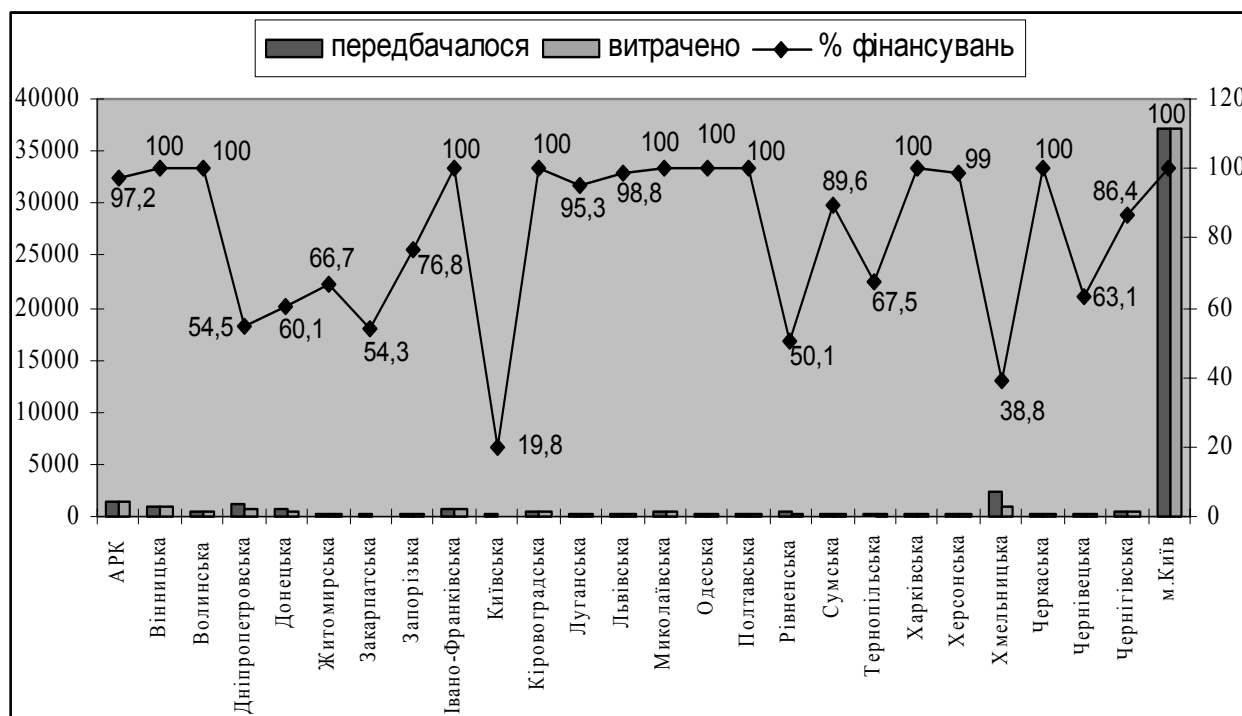


Рис. 2. Обсяги фінансувань регіональних програм розвитку малого підприємництва з обласних бюджетів у 2007 р.⁴

⁴ Інформація про виконання в Україні заходів регіональних програм розвитку малого підприємництва на 2005-2006 роки за 2006 рік // www.me.gov.ua
 Інформація про виконання в Україні заходів регіональних програм розвитку малого підприємництва на 2006-2007 роки за 2007 рік // www.me.gov.ua

Кошти місцевих бюджетів спрямовувалися на реалізацію бізнес-проектів; відшкодування відсоткових ставок за кредитами, залученими суб'єктами малого і середнього підприємництва для реалізації інвестиційних проектів; створення нових елементів інфраструктури підтримки підприємництва; навчання та перенавчання незайнятого населення з орієнтацією на зайняття підприємницькою діяльністю тощо.

Провідне місце в системі фінансового забезпечення розвитку малого підприємництва на регіональному рівні належить діяльності місцевих органів влади щодо створення сприятливих умов для доступу суб'єктів малого підприємництва до фінансових ресурсів.

У рамках реалізації регіональних програм на місцевих рівнях упроваджувалися механізми підтримки суб'єктів малого підприємництва, зокрема, здійснювалося часткове відшкодування з місцевих бюджетів відсоткових ставок за кредитами, залучення суб'єктами малого і середнього підприємництва для реалізації інвестиційних проектів.

Основною метою запровадження порядку надання фінансової підтримки у формі часткової сплати відсоткової ставки є забезпечення доступу до кредитних ресурсів суб'єктів малого підприємництва, зменшення фінансового навантаження на суб'єктів малого підприємництва протягом терміну реалізації ними підприємницьких проектів і програм, ефективного використання державних коштів.

Право на отримання підтримки у формі часткової сплати відсоткової ставки за кредитами банків мають позичальники, які:

- проводять господарську діяльність не менше одного року;
- розробили та впроваджують інвестиційні проекти, які відповідають пріоритетним напрямкам розвитку малого підприємництва, визначеними обласною та місцевими програмами розвитку малого підприємництва;
- не мають простроченої заборгованості з виплати заробітної плати, а також заборгованості перед державними і місцевими бюджетами та внесків до фондів обов'язкового державного страхування;
- не здійснюють виробництво зброї, алкогольних та тютюнових виробів, організацію та проведення азартних ігор, обмін валюти;
- забезпечують самофінансування інвестиційного проекту за рахунок власних коштів обсягом не менше 25 відсотків його вартості.

Право на отримання підтримки у формі часткової сплати відсоткової ставки за кредитами банків не мають позичальники, які за даним інвестиційним проектом отримують фінансову підтримку за іншими бюджетними програмами, або стосовно яких порушено справу про банкрутство, перебувають у стадії ліквідації, подали недостовірну інформацію щодо інвестиційного проекту або свого фінансового стану.

Фінансова підтримка у формі часткової сплати відсоткової ставки повинна надаватись позичальнику лише за одним кредитом, отриманим в національній валюті. Кредитний договір повинен передбачати цільове використання коштів за наданим проектом та графік погашення кредиту (пільговий період може становити не більше 6-х місяців).

Обсяг частини відсоткової ставки за кредит, яка сплачується Фондом, термін часткової сплати, граничний термін повернення фінансової підтримки та обсяг оплати за користування фінансовою підтримкою (комісійні) у випадку, коли фінансова підтримка надається на платній основі, визначаються головним розпорядником коштів, якщо сплата здійснюється за рахунок бюджетних коштів, в інших випадках – Наглядною радою Фонду.

Обсяг фінансової підтримки у формі часткової сплати відсоткової ставки за конкретним кредитом не може бути менше 1,2% облікової ставки Національного банку України, що діє на день укладення фінансового договору, та перевищувати 70% від відсоткової ставки уповноваженого банку⁵.

Переваги запропонованого порядку для позичальника такі: зняття фінансового навантаження в період впровадження проекту; збільшення терміну повернення коштів; фактичне здешевлення кредитних ресурсів для позичальника.

Регіональні Фонди підтримки підприємництва, які запровадили фінансову підтримку у формі часткової сплати відсоткової ставки за конкретним кредитом, мають змогу:

- фінансувати на поворотних засадах, що надає можливість рефінансування;
- надавати фінансову підтримку більшій кількості суб'єктів підприємництва;
- отримувати пасивний дохід за залишками на банківському рахунку;
- оперативного моніторингу соціально-економічних наслідків упровадження проектів та контроль цільового використання державних коштів;
- забезпечити зниження фінансових ризиків.

Розглянемо стан забезпечення фінансової підтримки у формі часткової сплати відсоткової ставки місцевими бюджетами України за 2007 р. На часткове відшкодування відсоткової ставки за кредитами місцевими бюджетами затверджено 60363,0 тис. гривень, а фактично використано 32878,4 тис. гривень (54,5 відсотка від затверджених на 2007 р. обсягів коштів), з яких із бюджету: м. Києва – 30146,0 тис. грн., Автономної Республіки Крим –

⁵ Інформація про виконання в Україні заходів регіональних програм розвитку малого підприємництва на 2005-2006 роки за 2006 рік // www.me.gov.ua
Інформація про виконання в Україні заходів регіональних програм розвитку малого підприємництва на 2006-2007 роки за 2007 рік // www.me.gov.ua

1204,4 тис. грн., Вінницької області – 540,3 тис. грн., Волинської – 50,0 тис. грн., Житомирської – 90,4 тис. грн., Закарпатської – 74,4 тис. грн., Івано-Франківської – 40,0 тис. грн., Кіровоградської – 50,0 тис. грн., Рівненської – 38,8 тис. грн., Херсонської – 70,2 тис. грн., Чернівецької – 87,5 тис. грн., Чернігівської області – 20,7 тис. грн.; місцевого самоврядування: м. Бердичева – 50,0 тис. грн. та м. Коростеня – 40,0 тис. грн. Житомирської області, м. Тернополя – 3,5 тис. грн.; м. Херсона – 45,2 тис. грн., м. Кам'янець-Подільського Хмельницької області – 161,5 тис. грн. та районних бюджетів: Погребищенського району Вінницької області – 6,5 тис. грн., Старовижівського Волинської області – 22,0 тис. грн., Виноградівського та Іршавського Закарпатської області – 67,1 тис. грн., Радехівського Львівської області – 3,1 тис. грн., Кролевецького Сумської області – 5,4 тис. грн., Борщівського Тернопільської області – 48,8 тис. грн.; Кам'янець-Подільського Хмельницької області – 2,7 тис. грн. та Катеринопільського Черкаської області – 9,9 тис. грн.

У 2007 р. часткове відшкодування відсоткової ставки за кредитами з місцевих бюджетів отримали 334 суб'єкти малого та середнього підприємництва, з яких 221 – малі підприємства.

Аналізуючи структуру фактичного фінансування заходів регіональних програм у 2007 р., можна зробити висновок, що на часткове відшкодування відсоткових ставок за кредитами, що надаються суб'єктам малого та середнього бізнесу для реалізації інвестиційних проектів за рахунок бюджетних асигнувань, використано найбільше коштів – 72,50%.

На інші заходи (проведення семінарів, конференцій, форумів, виставок; надання інформаційно-методичної допомоги; здійснення навчальних заходів) виділено – 14,74% від загальної кількості фактично витрачених коштів. Всі області, крім Харківської, Хмельницької і Черкаської, фінансували вище наведені заходи з місцевих бюджетів.

Частка коштів, спрямованих на пільгове кредитування інвестиційних проектів суб'єктів малого підприємництва та фінансування на поворотній основі, становила – 7,56%. Таку практику допомоги підприємцям запроваджено у Вінницькій, Волинській, Донецькій, Івано-Франківській, Кіровоградській, Полтавській, Харківській, Херсонській, Хмельницькій, Черкаській та Чернігівській областях.

За підсумками 2007 р. найгірша ситуація склалася з виділенням коштів на створення об'єктів інфраструктури підтримки малого підприємництва, поповнення їх статутного та оборотного капіталів – 5,20%. Із 27 регіонів більше половини – 15 (Вінницька, Дніпропетровська, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Полтавська,

Рівненська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська області та м. Севастополь) не спрямували на ці заходи ніяких коштів з обласного бюджету.

Підвищення ролі та значення малих підприємств в економіці України не можливе без подальшого формування ринкової інфраструктури підтримки малого підприємництва, що забезпечується мережею установ, які надають фінансово-кредитну, організаційно-технічну, навчально-освітню, інформаційно-консультативну допомогу.

У 2007 р. основними елементами такої інфраструктури були бізнес-центри (444), бізнес-інкубатори (72), технопарки (33), лізингові центри (410), небанківські фінансово-кредитні установи (1740) (в т. ч. кредитні спілки (1441)), фонди підтримки підприємництва (242) (з них створені за участю УФПП (32)), інвестиційно-інноваційні фонди і компанії (2684), інформаційно-консультативні установи (2813) (табл. 1).

Порівняно з 2006 р. загальна чисельність об'єктів інфраструктури за підсумками 2007 р. збільшилась за рахунок збільшення кількості: бізнес-центрів – на 23 од., бізнес-інкубаторів – на 2 од., технопарків – на 6 од., лізингових центрів – на 108 од., кредитних спілок – на 413 од., фондів підтримки підприємництва – на 38 од.

Лідерські позиції за кількістю бізнес-центрів на кінець 2007 р. зайняли наступні регіони: м. Київ – 144 од., Львівська – 34 од., Луганська та Харківська – по 25 од., Кіровоградська області – 22 од. Найкращі обсяги зростання кількості бізнес-центрів за 2007 р. продемонстрували: Донецька область, міста Київ та Севастополь. Упродовж 2007 р. збільшення кількості бізнес-інкубаторів спостерігалось в Дніпропетровській та Сумській областях. Найбільше досягнення щодо створення технопарків у 2007 р. мали: Львівська область та м. Київ.

Водночас, на фоні загального підвищення кількості об'єктів інфраструктури підтримки підприємництва є регіони, де чисельність цих установ має тенденцію до зменшення, а саме: за кількістю бізнес-центрів – Запорізька, Луганська, Чернівецька, Чернігівська області; бізнес-інкубаторів – м. Севастополь.

Під час реалізації програмних заходів, стан та ефективність функціонування об'єктів інфраструктури вважають одним із визначальних чинників розвитку підприємницького середовища в регіонах, а також важливим критерієм відношення місцевої влади до розвитку цього сектору економіки.

Інфраструктура підтримки підприємництва

(ОДИНИЦЬ)

Адміністративно-територіальні одиниці	Бізнес-центри		Бізнес-інкубатори		Лізингові компанії (центри)		Фонди підтримки підприємництва	
	2006 р. * звіт	2007 р. * звіт	2006 р. * звіт	2007 р. * звіт	2006 р. * звіт	2007 р. * звіт	2006 р. * звіт	2007 р. * звіт
Автономна Республіка Крим	18	18	5	5	4	4	4	6
Вінницька	8	8	3	3	8	8	9	9
Волинська	6	6	3	3	5	6	6	11
Дніпропетровська	14	16	1	2	12	14	2	2
Донецька	12	21	2	2	6	30	6	7
Житомирська	6	7	0	0	1	10	2	2
Закарпатська	4	4	1	1	0	1	9	9
Запорізька	8	5	3	3	0	3	4	3
Івано-Франківська	18	18	1	1	2	2	1	4
Київська	7	8	4	4	11	11	13	13
Кіровоградська	22	22	1	1	2	2	6	6
Луганська	26	25	3	4	4	3	10	11
Львівська	34	34	4	4	5	5	20	20
Миколаївська	16	16	4	4	8	8	4	4
Одеська	10	10	2	2	22	22	9	10
Полтавська	12	15	3	3	5	10	21	15
Рівненська	2	2	3	3	2	2	2	2
Сумська	1	1	1	2	7	5	8	5
Тернопільська	7	7	2	2	2	2	2	2
Харківська	24	25	5	5	0	0	2	2
Херсонська	13	11	2	2	3	3	11	11
Хмельницька	5	5	3	3	4	4	2	3
Черкаська	3	4	0	0	4	6	2	2
Чернівецька	2	1	1	1	1	1	10	10
Чернігівська	5	3	1	1	1	2	2	3
м. Київ	138	144	11	11	179	246	35	63
м. Севастополь	0	4	1	0	7	0	2	1
УКРАЇНА	421	440	70	72	305	410	204	236

* Складено за даними обл(міськ)держадміністрацій,

продовження додатку 1
(ОДИНИЦЬ)

Адміністративно-територіальні одиниці	Кредитні спілки		Інвестиційні та інноваційні фонди та компанії		Інформаційно-консультативні установи		Регіональні громадські об'єднання	
	2006р.* звіт	2007 р.* звіт	2006р.* звіт	2007р.* звіт	2006 р.* звіт	2007 р.* звіт	2006р.* звіт	2007 р.* звіт
Автономна Республіка Крим	22	24	10	5	36	37	97	97
Вінницька	17	19	54	0	61	61	63	65
Волинська	19	18	8	0	62	62	35	59
Дніпропетровська	33	37	62	24	55	55	112	120
Донецька	62	65	208	23	325	357	46	46
Житомирська	10	9	5	0	97	66	106	87
Закарпатська	22	23	0	0	25	45	80	80
Запорізька	31	33	24	15	3	35	64	82
Івано-Франківська	23	25	3	4	24	24	51	51
Київська	15	15	2	7	67	67	93	93
Кіровоградська	21	21	1	0	58	58	46	46
Луганська	54	57	30	4	82	91	119	125
Львівська	38	39	14	6	92	92	48	48
Миколаївська	14	14	8	3	125	125	52	52
Одеська	37	42	119	18	72	0	0	45
Полтавська	22	22	0	5	0	223	0	0
Рівненська	13	13	3	4	11	11	45	45
Сумська	13	12	18	1	13	57	41	54
Тернопільська	27	28	1	1	24	24	12	12
Харківська	34	41	28	21	57	57	70	70
Херсонська	14	14	18	0	19	19	40	40
Хмельницька	22	23	4	0	32	32	106	106
Черкаська	49	53	10	2	60	60	66	66
Чернівецька	16	18	2	0	9	21	28	30
Чернігівська	21	19	9	2	2	1	12	26
м. Київ	97	99	1000	298	462	1133	218	260
м. Севастополь	17	17	8	3	60	0	15	17
УКРАЇНА	763	800	1649	446	1933	2813	1687	1822

Необхідність формування сприятливих умов для подальшого розвитку об'єктів інфраструктури обумовлена ресурсною підтримкою малого бізнесу шляхом надання їм вільних приміщень та виробничих площ, обладнання та іншого майна комунальної власності на умовах пільгової оренди та продажу у власність, виділення земельних ділянок для здійснення підприємницької діяльності.

Органами виконавчої влади на місцях у 2007 р. здійснювався моніторинг кількості та площ вільних приміщень виробничого та невиробничого призначення з метою постійного оновлення відповідних баз даних на веб-сайтах держадміністрацій та опублікування в засобах масової інформації. Підвищення рівня використання майнового ресурсу полягає у створенні прозорих умов оренди та вільного доступу до інформаційних ресурсів, де розміщується інформація про незадіяні приміщення.

За 2007 р. суб'єктам підприємництва передано вільних приміщень загальною площею 4,65 млн. м² (у 2006 – 4,5 млн. м²), з них в оренду – 3,27 млн. м² (у 2006 – 3,22 млн. м²), у власність – 1,38 млн. м² (у 2006 – 1,28 млн. м²).

Найкращі показники серед регіонів України за наданням вільних приміщень в оренду мають: м. Київ – 421,38 тис. м², Донецька область – 405,5 тис. м², АР Крим – 371,4 тис. м², Київська область – 302,2 тис. м². Відповідно, найбільше у власність передано площ у м. Києві (227,73 тис. м²), Донецькій області (157,7 тис. м²), АР Крим (104,2 тис. м²).

З метою забезпечення гарантованого ринку збуту для суб'єктів малого підприємництва, розширення виробничих потужностей однією з форм ресурсної підтримки малого підприємництва є залучення суб'єктів малого бізнесу до формування, розміщення і виконання робіт, надання послуг для задоволення державних та регіональних потреб.

У 2007 р. суб'єкти малого підприємництва з 18 регіонів виконали майже 18 тис. державних та регіональних замовлень на загальну суму 5,7 млрд. грн. (у 2006 р. – 13 тис. замовлень на 2 млрд. грн.). За 2007 р. середня вартість одного замовлення за участі суб'єктів малого підприємництва становила близько 319 тис. грн. (за 2006 р. – майже 168 тис. грн.). Найбільша сума регіональних та державних замовлень, розміщених серед суб'єктів малого підприємництва, спостерігалась у м. Києві (3,39 млрд. грн.), Київській (346,6 млн. грн.) та Івано-Франківській (342,6 млн. грн.) областях.

Таким чином, підсумовуючи інформацію про стан фінансового забезпечення програмних заходів, можна зазначити що у 2007 р. вперше всі регіони фінансували програми з місцевих бюджетів, проте загальні обсяги фінансування дещо зменшились.

Значною є диференціація фінансового забезпечення програм та відповідно диспропорції в територіальному розвитку малого підприємництва, що свідчить про необхідність збільшення в місцевих бюджетах видатків для тих регіонів, де впродовж багатьох років фактично виділяються незначні суми на реалізацію програмних заходів. З метою вирішення цієї проблеми необхідно на центральному рівні нормативно визначити рекомендовані обсяги видатків місцевих бюджетів на реалізацію регіональних програм розвитку малого підприємництва обсягом не менше 0,5% річних доходів відповідних бюджетів.

Залишаються актуальними питання своєчасності та повноти фінансового забезпечення заходів регіональних програм, що насамперед негативно впливає на результат виконання тих заходів, які розраховані на довготермінову перспективу (в т. ч. на розвиток інфраструктури підтримки малого підприємництва).

Сприяння розвитку малого підприємництва та підприємницької активності населення повинно стати одним із пріоритетних напрямів діяльності місцевих органів влади щодо реалізації державної регіональної політики. До основних завдань регіональної політики підтримки малого підприємництва належать: забезпечення активної участі суб'єктів малого підприємництва у вирішенні соціально-економічних проблем регіонів, вдосконаленні та диверсифікації структури економіки регіонів, запровадженні інноваційної моделі розвитку регіональних економік; створення нових робочих місць та зменшенні безробіття; формуванні соціального про шарку власників і підприємців.

Ефективна реалізація регіональних програм сприяння розвитку малого підприємництва вимагає реалізації низки заходів на загальнодержавному рівні, а саме: удосконалення спрощеної системи оподаткування та звітності суб'єктів малого підприємництва; упорядкування процедури перевірок суб'єктів підприємницької діяльності; визначення й реалізації засад державної політики з видачі документів дозвільного характеру у відповідно до європейських принципів; поліпшення умов мікrokредитування малого бізнесу тощо.

Місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування необхідно координувати свою роботу на реалізацію системи заходів щодо створення та підтримки сприятливого середовища для розвитку підприємницької діяльності, а саме:

- сприяння підвищенню ділової активності малого та середнього бізнесу;
- стимулювання розвитку суб'єктів підприємницької діяльності у пріоритетних галузях;
- удосконалення інфраструктури малого підприємництва;
- зменшення безробіття шляхом створення нових робочих місць;
- залучення суб'єктів малого підприємництва до вирішення соціально-економічних проблем місцевого рівня.

Реалізація зазначених цілей забезпечується шляхом підтримки малого бізнесу в таких основних напрямках:

- впорядкування нормативно-правового регулювання підприємницької діяльності;
- удосконалення фінансово-кредитної політики;
- забезпечення інформаційної підтримки підприємництва;
- координування діяльності інфраструктури малого бізнесу;
- підвищення кваліфікації кадрів у сфері підприємницької діяльності;
- сприяння активізації інвестиційної діяльності.

Важливими напрямами діяльності місцевих органів влади з розвитку малого підприємництва є залучення суб'єктів малого підприємництва до виконання регіональних замовлень; сприяння розвитку самозайнятості населення, відродженню народних промислів, розвитку підприємництва у сфері зеленого туризму; сприяння створенню в регіонах територіально-виробничих систем (кластерів) та надання необхідної організаційно-методичної допомоги; реалізація проектів залучення до малого підприємництва малозахищених верств населення тощо.

Взаємодія місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з підприємцями повинна забезпечуватися шляхом сприяння формуванню громадських колегій і координаційних рад з питань розвитку малого підприємництва та залучення до участі у формуванні і реалізації державної політики регіональних та галузевих об'єднань підприємців.

Стимулювання розвитку малих підприємств на рівні регіону повинно базуватися на використанні механізму фінансування малих підприємств на основі методології, яка включає: проведення комплексного аналізу соціально-економічного розвитку території; визначення пріоритетних напрямів розвитку малих підприємств на регіональному рівні; складання бізнес-карти території; формування стратегічних цілей підтримки малих підприємств; розробку варіантів програм, що включають галузеві та функціональні підпрограми; відбір та затвердження остаточного варіанту програми підтримки малих підприємств. Інструментом досягнення планомірності та цільової спрямованості процесу підтримки та розвитку малих підприємств та способом концентрації ресурсів для її вирішення повинна виступати місцева програма підтримки малих підприємств, яка повинна бути економічно обґрунтована та соціально зорієнтована і побудована на принципах наступності та розвитку відносно раніше прийнятих місцевих програм. В основу розробки повинен бути

покладений програмно-цільовий підхід, який створює реальну основу для оптимізації джерел формування фінансових ресурсів суб'єкта малого підприємництва, визначення ефективних напрямів та здійснення дієвого контролю за їх використанням.

В умовах ринкової економіки необхідно забезпечувати зміну співвідношення між державними та недержавними джерелами та формами підтримки розвитку малого підприємництва у напрямі: зменшення частки державної підтримки у вигляді прямого бюджетного фінансування за рахунок державного бюджету (суттєва роль останнього повинна зберігатися лише у випадку прямого бюджетного фінансування становлення малого підприємництва в депресивних територіях – в трудонедостатніх сільських населених пунктах, у монофункціональних містах, де можливості місцевих бюджетів для фінансування цих заходів вкрай обмежені) при одночасному посиленні ролі місцевих бюджетів у зв'язку з підвищенням рівня зацікавленості територій у стабільному розвитку цього сектору економіки на місцевому рівні, зміцненням фінансової бази місцевих бюджетів на основі вдосконалення податкової системи та розширення кола платників податків, також і за рахунок суб'єктів малого підприємництва; посилення непрямої державної фінансової підтримки за рахунок бюджетів різних рівнів, зокрема через збільшення обсягів видатків на здешевлення кредитів фінансово-кредитних установ, запровадження бюджетного кредитування на поворотній основі за умови обов'язкової участі у фінансуванні проектів безпосередньо суб'єктів малого підприємництва, в тому числі й через регіональні фонди підтримки малого підприємництва.

Для нотаток

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

Монографія

**Модернізація місцевих фінансів
України в умовах економічних і соціальних
трансформацій
за редакцією професора О. П. Кириленко**

Редактор: *Інна Калачик*

Комп'ютерна верстка: *Ольги Слимак*

Дизайн обкладинки: *Марії Одобецької*

Підписано до друку 3.03.2009 р.
Формат 60x84 ¹/₁₆. Гарнітура Times.
Папір офсетний. Друк на дублікаторі.
Умов. друк. арк. 21,9. Облік.-видав. арк. 26,4
Зам. № М 004-08. Тираж 500 прим.

Видавництво «Економічна думка» ТНЕУ
46004 м. Тернопіль, вул. Львівська, 11
тел. (0352) 43-22-18, факс (0352) 47-58-72
E-mail: edition@tneu.edu.ua

Віддруковано в ТОВ «Гал-Друк»
м. Тернопіль вул. Бродівська, 44
т.(0352) 52-05-63; 52-73-05
Зам. № 76-А