

ДЕРЖАВНА НАВЧАЛЬНО-НАУКОВА УСТАНОВА
“АКАДЕМІЯ ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ”

Є. Ю. Кузькін

**ФІНАНСОВО-БЮДЖЕТНИЙ ПОТЕНЦІАЛ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
В УМОВАХ АДМІНІСТРАТИВНО-
ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ**

Київ
ДННУ “Академія фінансового управління”
2013

УДК 336.1:352
ББК 65.261
К89

Рецензенти:

В. М. Опарін – доктор економічних наук, професор;
Д. В. Положенко – доктор економічних наук, професор;
В. І. Кириленко – доктор економічних наук, професор

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Державної навчально-наукової установи
“Академія фінансового управління”
(протокол № 8 від 12 липня 2013 р.)*

Кузькін Є. Ю.

К89 Фінансово-бюджетний потенціал органів місцевого самоврядування в умовах адміністративно-територіальної реформи. – К. : ДННУ “Акад. фін. управління”, 2013. – 308 с.

ISBN 978-966-2380-77-4

У монографії розглянуто підхід до побудови адміністративно-територіального устрою України та управління територіальним розвитком за рахунок удосконалення бюджетного механізму. Досліджено систему міжбюджетних відносин в Україні в умовах адміністративно-територіальної реформи в розрізі забезпечення місцевих бюджетів доходами, достатніми для виконання покладених на них завдань. Охарактеризовано основні вертикальні та горизонтальні дисбаланси у формуванні доходів місцевих бюджетів. Шляхом застосування економіко-математичних методів визначено чинники, які можуть впливати на стан податкового потенціалу територій.

Для науковців і практиків, працівників органів державної влади і місцевого самоврядування, викладачів, аспірантів і студентів економічних спеціальностей, слухачів курсів підвищення кваліфікації.

УДК 336.1:352
ББК 65.261

© Є. Ю. Кузькін, 2013
© ДННУ “Академія фінансового управління”, 2013

ISBN 978-966-2380-77-4



ЗМІСТ

ВСТУП	5
1. ІНСТРУМЕНТАРІЙ ПІДВИЩЕННЯ ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	12
1.1. Формування об'єднаних територіальних громад як складова адміністративно-територіального реформування	12
1.2. Модель побудови бюджетного механізму в територіальній громаді	20
2. ДОХІДНА ЧАСТИНА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У ПЕРІОД АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ	27
2.1. Сутність поняття “власна дохідна база” та її роль у забезпеченні фінансової незалежності місцевого самоврядування	27
2.2. Місцеві податки та збори як інструмент зміцнення власної дохідної бази місцевого самоврядування.....	33
3. АНАЛІЗ ДОХІДНОЇ СПРОМОЖНОСТІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ	51
3.1. Аналіз складу доходів місцевих бюджетів	51
3.2. Фінансовий стан місцевих бюджетів в умовах адміністративної реформи	80
3.3. Аналіз дохідної частини місцевих бюджетів на прикладі обласного бюджету Харківської області та зведеного бюджету Новосанжарського району Полтавської області	93
4. ШЛЯХИ ЗМІЦНЕННЯ ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ	107
4.1. Оцінка економічного розвитку та дохідного потенціалу територій України	107
4.2. Перспективні джерела наповнення дохідної частини місцевих бюджетів	119
4.3. Місцеві запозичення як джерело доходів місцевих бюджетів	152
4.4. Здійснення нових місцевих запозичень у контексті управління місцевим боргом.....	181

5. РОЗВИТОК ТОРГІВЛІ ЯК ПОТЕНЦІАЛ ЗБІЛЬШЕННЯ ДОХІДНОЇ ЧАСТИНИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ	195
6. ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНИХ ПРОЕКТІВ ЯК СКЛАДОВА ПІДВИЩЕННЯ СПРОМОЖНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	206
6.1. Інноваційні методи бюджетування	206
6.2. Застосування методу аналізу ієрархії у програмно-цільовому методі бюджетування	223
6.3. Застосування аналітичної процедури структурування у програмно-цільовому методі бюджетування	234
6.4. Критеріальний метод аналітичної стохастичної процедури підтримки прийняття рішень	248
6.5. Метод z-перетворень у моделі планування і контролю виконання бюджетних та інвестиційних проектів	252
ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ	268
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	292



ВСТУП

Європейська хартія місцевого самоврядування, яку ратифікувала Україна, визначає, що право громадян на участь в управлінні державними справами є одним із демократичних принципів, що поділяються всіма країнами – членами Ради Європи. Це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на рівні місцевої влади, наділеної реальними функціями, яка забезпечуватиме ефективне й близьке до громадянина управління. Посилення місцевого самоврядування є важливим внеском у розбудову Європи на засадах демократії і децентралізації влади. Це зумовлює необхідність існування органів місцевого самоврядування, які мають широку самостійність щодо належних функцій, шляхи і засобів виконання цих функцій, а також ресурси, необхідні для їх виконання [1].

Згідно з Конституцією в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, а територіальний устрій ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості та соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їхніх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій [2].

Місцеве самоврядування в Україні – це не тільки гарантоване державою право, а й реальна здатність територіальної громади – жителів села (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.

Важливими принципами місцевого самоврядування є поєднання місцевих і державних інтересів, правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах повноважень, визначених законами.

Матеріальна й фінансова основа місцевого самоврядування – рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що перебувають у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, котрі перебувають в управлінні районних і обласних рад [3].

Органи місцевого самоврядування самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети згідно з Бюджетним кодексом України.

Державні фінанси мають стратегічне значення для забезпечення розвитку регіонів, підтримки підприємницької діяльності, а їхній потенціал є основою економічного та соціального розвитку країни [4].

Однак система управління державними фінансами потребує суттєвого удосконалення з урахуванням необхідності зміцнення фінансово-бюджетного потенціалу органів місцевого самоврядування.

Розв'язати зазначену проблему лише за рахунок внесення окремих змін до бюджетного законодавства сьогодні вже неможливо. Україна потребує нової архітектури бюджетної системи та запровадження нових економічних механізмів, які дадуть змогу підвищити її ефективність.

Мова повинна йти про нову архітектуру бюджетної системи [5]. На часі розширення прав, відповідальності та фінансової спроможності органів місцевого самоврядування. Нова модель бюджетної системи має створити умови для ефективнішого використання бюджетних ресурсів, уникнення певних дисбалансів регіонального розвитку.

Планом заходів щодо реалізації Стратегії розвитку системи управління державними фінансами передбачено нормативно-правове та методологічне забезпечення складання і виконання місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу, зокрема щодо визначення результативності відповідних бюджетних програм. Бюджетний кодекс України став важливим етапом удосконалення бюджетної системи, хоча низка важливих проблем залишається поки що нерозв'язаною.

Проте головним досягненням бюджетної та податкової реформ стало розширення дохідного потенціалу місцевих бюджетів, створення можливостей для самостійного пошуку джерел зміцнення фінансової бази, забезпечення ефективного й збалансованого розвитку відповідних територій.

Передусім зауважимо, що зазнав істотних змін механізм розподілу податкових надходжень до бюджетів різних рівнів за новою редакцією Бюджетного кодексу України. Реалізація запропонованих у ньому заходів дасть змогу зміцнити дохідну базу місцевих бюджетів, активізувати роботу місцевих органів стосовно мобілізації джерел надходжень і уникати невмотивованих рішень щодо формування трансфертів. Серед таких змін варто відзначити такі:

- значно розширено дохідну базу міст Києва та Севастополя, АР Крим та обласних бюджетів, до яких мають надходити по 50 % зборів за спеціальне використання лісових ресурсів, спеціальне водокористування, а також 50 % платежів за користування надрами загальнодержавного значення. Також до вказаних бюджетів мають надходити інші ресурси, плати за ліцензії (у тому числі на виробництво і

торгівлю спиртом, алкоголем та тютюновими виробами), за державну реєстрацію тощо. Ці надходження спрямовуються до так званого першого кошика, обсяг якого впливає на розмір міжбюджетних трансфертів, тому у разі ефективної мобілізації надходжень за цими податками зменшується фіскальне навантаження на державний бюджет в аспекті необхідності передання трансфертів для місцевих бюджетів;

- унормовано зарахування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, виключно до бюджетів місцевого самоврядування – міст, селищ, сіл та їх об'єднань. Доцільність адміністрування цього податку фіскальними органами базового рівня є аргументованою. Крім того, надходження мають зміцнити дохідну базу міст, селищ і сіл, які у переважній більшості є дотаційними та не мають інших вагомих джерел оподаткування;
- передано весь обсяг надходжень від плати за землю до бюджетів місцевого самоврядування (за чинним на сьогодні кодексом, надходження від плати за землю пропорційно розподіляються між місцевими бюджетами всіх рівнів). Оскільки плата за землю є другим за обсягом джерелом формування місцевих бюджетів (частка її становить до 10 % усіх надходжень місцевих бюджетів), прогнозується зміцнення саме низових місцевих бюджетів;
- прогресивні пропозиції стосуються і бюджету розвитку. Крім наявних на сьогодні джерел – коштів від відчуження майна, надходження дивідендів, повернення позик, запозичення та ін., до нього будуть зараховуватися також частина податку на прибуток підприємств некомунальної власності, єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва (причому зарахування єдиного податку проводиться виключно до бюджетів місцевого самоврядування), плата за надання місцевих гарантій, частина коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського

призначення. Тим самим за допомогою бюджету розвитку органи місцевого самоврядування зможуть реалізувати стратегічні плани, здійснювати довгострокові капіталовкладення;

- збільшено перелік видатків, які не враховуються при обрахунку міжбюджетних трансфертів. До них включено видатки на утримання окремих закладів соціального призначення, державні програми соціального захисту, компенсації особам, які надають соціальні послуги іншим громадянам, відшкодування перевитрат за розмірами житлово-комунальних послуг, забезпечення захисту від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, проведення місцевих виборів, підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад та ін.;
- унормовано підстави для розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів. Закріплено, що загальний обсяг фінансових ресурсів за кожним видом видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, має розраховуватися на підставі державних соціальних стандартів і нормативів. Таким чином, встановлюється чітка прив'язка соціальних пріоритетів розвитку до обсягу видатків місцевих бюджетів, що дає змогу досягати соціальних цілей, адресності соціальних виплат, підвищити ефективність використання коштів;
- деталізовано сфери надання цільових субвенцій, напрями їх використання. Крім того, встановлено принципи надання субвенцій на виконання інвестиційних програм та проектів;
- розширено перелік надходжень другого кошика доходів місцевих бюджетів. Крім наявних, до нього включено фіксований податок на доходи від підприємницької діяльності, а також передані з першого кошика штрафні санкції, адміністративні штрафи та інші надходження;

- унормовано джерела спеціального фонду, до якого віднесено податок із власників транспортних засобів, плату за торгові патенти з продажу нафтопродуктів, концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, частину збору за забруднення довкілля, повернення кредитів тощо.

Отже, вказані законодавчі зміни надають можливість збільшувати обсяги надходжень, підвищувати ефективність мобілізації і витрачання коштів, закласти підґрунтя для створення у місцевої влади можливостей формування стратегічних планів розвитку.

Водночас серед актуальних проблем бюджетної системи, які залишилися не вирішеними, слід назвати надмірну бюджетну централізацію. Як було зазначено, в новій редакції Бюджетного кодексу України зроблено певні кроки в напрямі бюджетної децентралізації. Проте передані місцевим бюджетам джерела є недостатніми для фінансування навіть поточних видатків. Крім того, додатковими ресурсами територіальні громади не зможуть розпорядитися на власний розсуд, оскільки до місцевих бюджетів будуть передані додаткові витрати, здійснення яких раніше проводилося на центральному рівні. Бюджетна децентралізація не може відокремлюватися від процесу децентралізації повноважень та відповідальності. Власне цей напрям реформи бюджетної системи мав би бути пріоритетним, проте його реалізація ускладнена чинниками політичного характеру.

Місцеві бюджети є важливим інструментом макроекономічного регулювання. Поряд з державним бюджетом місцеві бюджети забезпечують процес розширеного відтворення. Відповідно до положень бюджетного законодавства до місцевих бюджетів зараховуються податки, збори та інші обов'язкові платежі. З другого боку, ресурси місцевих бюджетів спрямовуються на утримання установ соціально-культурної сфери та охорони здоров'я, підприємств житлово-комунального господарства, виплати соціальних допомог, тобто місцеві фінанси

відіграють ключову роль у забезпеченні потреби населення у соціальних послугах. Відбувається процес накопичення фінансових ресурсів місцевих бюджетів та їх розподілу і використання на різні сфери діяльності [6].

Останнім часом набула актуальності проблема нестачі фінансових ресурсів в органах місцевого самоврядування, що певною мірою заважає ефективно виконувати покладені на них функції. За таких умов серйозним чинником стабілізації становища країни має стати перегляд механізму формування доходів місцевих бюджетів. Основною передумовою розширення фінансової самостійності місцевих органів влади є наявність у них прав на прийняття рішень у сфері фінансів, до найважливіших з яких належить право на встановлення місцевих податків та зборів.

Однією з головних особливостей унітарної держави є концентрація дій регіональних і місцевих органів управління на виконанні базових напрямів економічної політики центру. Проте для досягнення єдності цілей переконання і бажання недостатньо.

Зазначимо, що розширення прав і обов'язків органів місцевої влади в умовах, що склалися, не завжди відповідає їх економічним можливостям, і питання ефективного поповнення доходів місцевих бюджетів, як і раніше, залишаються актуальними.

Аналіз проблем місцевих бюджетів України, а також теорії та практики побудови багаторівневих бюджетних систем у розвинутих країнах свідчить, що наявна система формування місцевих бюджетів має ряд серйозних недоліків і потребує удосконалення та подальшого розвитку.

ІНСТРУМЕНТАРІЙ ПІДВИЩЕННЯ ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК СКЛАДОВА АДМІНІСТРАТИВНО- ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РЕФОРМУВАННЯ

Підвищення фінансової спроможності територіальних громад неможливе без удосконалення територіальної організації влади, складовою якої є органи місцевого самоврядування, що безпосередньо пов'язано з реформуванням адміністративно-територіального устрою. Згідно з Конституцією України систему адміністративно-територіального устрою України утворюють: Автономна Республіка Крим (АРК), області, райони, міста, райони у містах, селища і села [7, ст. 133].

Система адміністративно-територіального поділу України, яка склалася в 30–60-х роках ХХ ст. в умовах централізованого управління, має чимало суттєвих недоліків, які негативно впливають на управлінську діяльність, оскільки значна частина самоврядних територій, насамперед села, селища й міста районного значення, позбавлені реальних ресурсів, необхідних для забезпечення їхньої життєдіяльності [8], а саме:

- структурна перевантаженість адміністративно-територіального устрою (наявність фактично п'ятирівневої системи: перший – Україна загалом; другий – АРК, області, міста Київ і Севастополь; третій – райони і міста республіканського (для АРК) та обласного значення; четвертий – міста районного значення, селища, села; п'ятий – райони у містах із районним поділом. В Україні налічується одна автономна республіка, 24 області, 490 районів, 460 міст (у тому числі 25 з районним поділом), 111 районів у містах, 885 селищ міського типу, 28 394 сільських населених пунктів (сіл та селищ);
- нерегульованість правового статусу адміністративно-територіальних одиниць на законодавчому рівні, фактична наявність селищ міського типу, що не передбачено Конституцією України;
- надмірна роздрібненість населених пунктів як адміністративно-територіальних одиниць на рівні села, селища і навіть району (від 4–5 тис. до декількох десятків жителів), що пов'язано з відсутністю чітких критеріїв для їх утворення;
- неузгодженість адміністративно-територіального устрою із системою місцевого самоврядування, визначеною Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, зокрема з дефініцією територіальної громади, що призводить до розташування, наприклад, у межах території міста інших міст, сіл та селищ як окремих адміністративно-територіальних одиниць (міста Велика Ялта в АРК, Краснодон у Луганській області, Артемівськ у Донецькій області та ін.).

Починаючи з другої половини 90-х років, з метою підвищення ефективності управління територіями для забезпечення належного рівня соціально-економічного розвитку робляться спроби сформулювати пропозиції щодо вдосконалення територіального устрою, адміністративного управління. Концепція ад-

міністративної реформи в Україні, затверджена Указом Президента України від 22.07.1998 № 810/98, містила окремий розділ, присвячений трансформації територіального устрою та системи місцевого самоврядування [9]. Зокрема, планувалося передусім перетворити його низову ланку шляхом добровільного об'єднання невеликих територіальних громад (формування комунальних об'єднань територіальних громад), укрупнення самоврядних адміністративно-територіальних одиниць, а потім – утворення агломерацій населених пунктів, проведення економічного районування. Позитивною рисою концепції вважаємо те, що становлення нових низових адміністративно-територіальних утворень передбачалося шляхом державно-правових експериментів у різних областях України. Однак запропоновані положення, а також механізми їх реалізації так і не були опрацьовані.

У 2003 р. була розроблена Концепція вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою України, у межах реалізації якої планувалося виконати до 2010 р. низку завдань, головними з яких є: прийняття Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій”, упорядкування мережі адміністративно-територіальних одиниць, встановлення та зміна їх меж, найменування та перейменування населених пунктів, виконання пілотних дослідницьких проектів з метою виявлення типових проблем і розроблення необхідних моделей і механізмів у сфері адміністративно-територіального устрою та ін. Зокрема, передбачалося віднесення всіх наявних селищ до категорії сіл, селищ міського типу – до категорії селищ (за певними винятками); виключення села, селища, міста, розташованого в межах іншого міста, з реєстру адміністративно-територіальних одиниць або зі складу таких міст із набуттям статусу самостійної адміністративно-територіальної одиниці. Законопроект передбачав формування системи адміністративно-територіального устрою України з трьох рівнів: на першому – АРК, області, Київ та Севастополь як міста зі спеціаль-

ним статусом; на другому – райони; на третьому – міста (за винятком Києва і Севастополя), селища, села та райони в містах з районним поділом, тобто адміністративно-територіальні одиниці, які є власне населеними пунктами. Проте запропонована структура також має недоліки.

У 2005 р. практично одночасно сформувалися три підходи до адміністративно-територіального реформування України. Перший викладено у законопроектах “Про територіальний устрій України”, “Про місцеве самоврядування громади”, “Про самоврядування району”, “Про самоврядування області”, “Про внесення змін до Закону України “Про місцеві державні адміністрації”; другий – у Концепції Української асоціації місцевих і регіональних влад; третій – у Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, розробленій незалежною громадською науково-аналітичною організацією “Центр політико-правових реформ” [10].

У 2009 р. за ініціативою Міністерства регіонального розвитку та будівництва України (тепер – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України) було розроблено законопроект “Про адміністративно-територіальний устрій”, а у листопаді 2010 р. підготовлено ще одну редакцію проекту закону. Проте на сьогодні остаточного варіанта адміністративно-територіального реформування не схвалено. Реалізується лише адміністративна реформа.

Пропонуємо власний підхід до побудови територіального устрою України. Адміністративно-територіальними одиницями слід вважати села, райони у містах, міста, райони, регіони, використовуючи такі критерії віднесення до категорій громади (міська, сільська):

- чисельність населення;
- характер місця проживання або складу населення;
- вид діяльності населення;
- ознаки благоустрою, ступінь розвинутої соціальної інфраструктури.

При цьому варто враховувати такі орієнтири для реформування адміністративно-територіальних одиниць та громад: район – не менше ніж 70 тис. жителів, міська громада – від 5 тис., сільська громада (село) – від 1 тис. до 5 тис., переважно зайнятих у сільському господарстві, поселенське утворення – до 1 тис. жителів.

Пропонуємо схему органів управління в територіальній громаді, основні положення якої можна сформулювати таким чином [11].

Територіальні громади (сільські, міські) через виборчу систему утворюють ради як представницькі органи та обирають своїх голів. Ради за участю сільських та міських голів формують відповідні виконавчі органи. Виконавчі комітети сільських рад призначають старост поселенських утворень, що не входять до територіальних громад, а виконавчі комітети міст із районним поділом встановлюють структуру та склад виконавчих органів у районах таких міст.

Територіальні спільноти районів обирають свій депутатський корпус, який визначає голову ради та формує виконавчі органи. Територіальна спільнота регіону обирає раду регіону, яка визначає її голову і формує апарат ради.

Потрібне диференціювання міст, яке можна обґрунтувати таким чином. Міські поселення в Україні залежно від чисельності населення класифікуються на чотири групи: великі міста з населенням понад 1 млн жителів, причому, що дуже важливо, достатньо компактного проживання; великі міста з населенням від 100 тис. до 1 млн жителів; середні міста – від 50 тис. до 100 тис.; малі міста – від 10 тис. до 50 тис. жителів. Можливості міст у вирішенні питань місцевого значення істотно відрізняються: у мегаполісів значно потужніший не тільки матеріально-технічний та економічний потенціал, а й адміністративний ресурс.

Водночас функції, які вони повинні виконувати відповідно до закону про місцеве самоврядування, – однакові. Тому ста-

вити на один рівень мегаполіси та малі міста, що передбачає застосування одних і тих самих методів управління, підходів до реалізації державної політики за певними напрямками, на-вряд чи виправдано. Пропонуємо так звану класифікаційну шкалу, за допомогою якої можна систематизувати сучасні міста (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Класифікація міст за чисельністю населення

Група	Чисельність населення, осіб	Категорії міст
1	10 000–50 000	Малі
2	> 50 000–100 000	Невеликі
3	> 100 000–500 000	Середні
4	> 500 000– < 1 000 000	Великі
5	Понад 1 000 000	Найбільші

Складено автором.

Проведене дослідження дало змогу дійти висновку про можливість створення територіальної громади в межах району як адміністративно-територіальної одиниці. Такий підхід може стати найкращим способом зміцнення базової ланки місцевого самоврядування, особливо в невеликих районах з чисельністю населення до 15 тис. осіб, існування котрих як самостійних суб'єктів після реформування адміністративно-територіального устрою досить проблематичне. Йдеться про об'єднання територіальних громад сіл та селищ району в єдину територіальну громаду з відповідними органами місцевого самоврядування, формування на її території самоврядної адміністративно-територіальної одиниці.

Організаційно-правову основу місцевого самоврядування в невеликих районах можна перетворити на умовах експерименту до прийняття законодавцями остаточного рішення з реформування адміністративно-територіального устрою країни за такою схемою. Жителі сіл і селищ малих районів об'єднуються в

одну територіальну громаду самоврядної адміністративно-територіальної одиниці, яка має власні органи місцевого самоврядування, комунальну власність і власний бюджет для виконання повноважень. При цьому жителі окремих населених пунктів, які увійдуть до складу цієї одиниці на засадах принципу муніципального унітаризму, тобто з втратою правосуб'єктності територіальних громад, що об'єднуються, та права виходу з єдиної територіальної громади хоча б на період проведення експерименту, можуть створити так звану внутрішню громаду (як своєрідний орган самоорганізації населення).

Місцеве самоврядування в подібній самоврядній адміністративно-територіальній одиниці здійснюється таким чином. Члени єдиної територіальної громади на місцевих виборах прямим голосуванням обирають депутатів ради громади як представницький орган (30 осіб) і голову громади як головну посадову особу. Депутатів ради обирають за виборчими округами, на які поділяється вся територія самоврядної адміністративно-територіальної одиниці з урахуванням представництва кожного населеного пункту, що входить до її складу, а голова громади – за єдиним мандатним виборчим округом. Виконавчий комітет та інші органи місцевого самоврядування формуються відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” з тією лише особливістю, що до складу виконкому входять також заступники голови громади по населених пунктах (або кількох населених пунктах) у межах одиниці, персональний склад яких затверджується за пропозицією голови ради. Тобто організаційна структура управління в цьому випадку має такий вигляд (рис. 1.1).

Розмежування повноважень між територіальною громадою, радою, головою громади, виконавчим комітетом та адміністраціями населених пунктів як його структурними підрозділами здійснюється відповідно до окремого закону, який слід прийняти, статуту єдиної територіальної громади й рішень ради. Економічні засади функціонування єдиної територіальної гро-

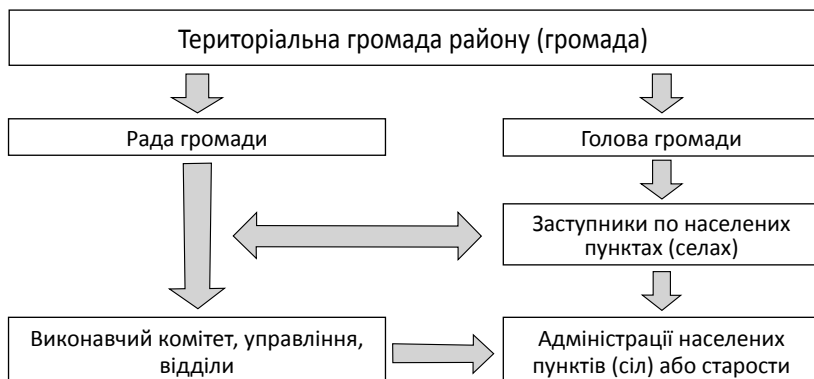


Рис. 1.1. Організаційна структура управління об'єднаною територіальною громадою

Складено за: Аведян Л. Д. Регіональний та муніципальний менеджмент / Л. Д. Аведян. – Х. : ХНЕУ, 2009. – 44 с.; Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

мади формуються шляхом об'єднання об'єктів комунальної власності кожної з внутрішніх громад самоврядної адміністративно-територіальної одиниці й об'єктів їхньої спільної комунальної власності, які належали їм до початку об'єднання.

Таким чином, перетворення місцевого самоврядування на запропонованих засадах має три аспекти: політичний – посилення ролі місцевого самоврядування як джерела децентралізації в управлінні соціально-економічним розвитком території; організаційний – створення ефективної системи управління шляхом оптимізації її структури; економічний – зміцнення матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування, підвищення дієздатності територіальної громади у вирішенні питань зростання добробуту населення. Досвід, набутий під час експерименту (пропонується здійснювати його протягом п'яти років), можна застосовувати при підготовці та реалізації

реформи територіальної організації влади на всій території України, зокрема розробленні критеріїв укрупнення територіальних громад, механізмів формування представницьких і виконавчих органів управління, посилення фінансової спроможності територіальних громад.

1.2. МОДЕЛЬ ПОБУДОВИ БЮДЖЕТНОГО МЕХАНІЗМУ В ТЕРИТОРІАЛЬНІЙ ГРОМАДІ

Управління територіальним розвитком неможливе без ресурсного забезпечення, головним елементом якого є фінансові ресурси. Тільки за їх наявності можна виконувати всі без винятку управлінські функції. Важливість цієї складової для місцевого самоврядування закріплено в Конституції України, яка у ст. 142 визначає фінансову основу місцевих бюджетів: доходи місцевих бюджетів, інші кошти, що перебувають у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також в управлінні районних і обласних рад [7]. Питанням організації місцевих фінансів, використання фінансового потенціалу території присвячено чимало праць вітчизняних вчених та фахівців. У одних з них увагу приділено теорії та практиці фінансів місцевих органів влади, в інших – формуванню та/або виконанню місцевих бюджетів, місцевому оподаткуванню, міжбюджетним відносинам, місцевим позикам, аналізу зарубіжного досвіду [12–16]. Однак дотепер нечітко сформовано принципи фінансового забезпечення місцевого самоврядування, механізми їх реалізації тощо.

В Україні поряд із державним бюджетом є обласні, районні бюджети, бюджет АР Крим та бюджети місцевого самоврядування, тобто бюджетна система є чітко сформованою. Визначення бюджетної системи наведено у Бюджетному кодексі України: “Бюджетна система України – сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням еко-

номічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права” [17]. Бюджетна система – цілісне утворення взаємопов’язаних упорядкованих елементів, які функціонують за певними правилами.

Використання системного підходу дає змогу сформувати теоретичні засади функціонування бюджетної системи, до яких належать базові принципи, структура елементів, їх функції, взаємовідносини між елементами, їх зв’язок із навколишнім середовищем.

Принципи, на яких ґрунтується бюджетна система, викладені у ст. 7 Бюджетного кодексу України: єдності; збалансованості; самостійності; повноти; обґрунтованості; ефективності; субсидіарності; цільового використання коштів; справедливості та неупередженості; публічності й прозорості; відповідальності учасників бюджетного процесу.

Однак у повсякденній практиці бюджетування місцевого самоврядування виникає чимало проблемних ситуацій унаслідок недосконалості механізмів забезпечення визначених принципів. Тому видається корисним навести результати дослідження основних з них.

Так, єдність бюджетної системи забезпечується насамперед єдиною нормативно-правовою базою – законодавством і нормативно-правовими актами центральних органів державної виконавчої влади, що регулюють формування та виконання бюджетів усіх рівнів, а також рішеннями органів місцевого самоврядування й місцевих державних адміністрацій, прийнятими з бюджетних питань у межах їхньої компетенції. Термін “законодавство” досить широко використовується у вітчизняній правовій системі, тому що ні Конституція України, ні інші закони не розкривають його змісту, зокрема, які нормативно-правові акти ним охоплюються. Про відсутність єдиного трактування цього поняття свідчить також рішення Конституційного Суду України від 09.07.1998 № 12-рп/98 (справа про тлумачення терміна “законодавство”), за яким законодавство треба

розуміти як сукупність законів України, чинних міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанов Верховної Ради України, указів Президента України, декретів і постанов Кабінету Міністрів України, прийнятих в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України [18]. Водночас у згаданому рішенні зафіксована окрема думка судді М. Д. Савченка, який наполягає на тому, що під терміном “законодавство” необхідно розуміти тільки сукупність законів, прийнятих Верховною Радою України.

У цій роботі термін “законодавство” вживається у тлумаченні Конституційного Суду України, тобто охоплює Конституцію України, Бюджетний кодекс України, закони й декрети про місцеве самоврядування, про державний бюджет, міжбюджетні відносини, місцеві податки і збори, оподаткування доходів фізичних осіб, плату за землю та ін., укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів України з відповідних питань.

Однак, на жаль, норми, що в них встановлюються, не завжди узгоджуються. Наприклад, постанова Верховної Ради України “Про основні напрями бюджетної політики на 2004 рік” від 19.06.2003 проголосила соціальну спрямованість бюджету-2004, підвищену значущість видатків на освіту, охорону здоров'я, науку, тоді як ст. 74 законопроекту про державний бюджет містила протилежні положення, а саме – зупиняла на 2004 р. дію окремих норм, передбачених іншими законодавчими актами у сфері освіти, мотивуючи це прагненням до реальності й збалансованості державного та місцевих бюджетів. У такій ситуації подальша робота над проектами бюджетів була зведена до жорсткої дискусії щодо бюджетних показників замість їх узгодження з метою ефективного використання бюджетних коштів на кожному з рівнів бюджетної системи. Законом України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України” від 13.01.2005 № 2350-IV вносилися зміни до ста-

тей 88 та 89 [19]. Зокрема, зі ст. 88 щодо видатків, які здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань і враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, вилучалися видатки на: первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (дільничні лікарні, медичні амбулаторії, фельдшерсько-акушерські та фельдшерські пункти); сільські, селищні та міські палаци культури, клуби й бібліотеки. Ці об'єкти вносилися до ст. 89 щодо видатків, які здійснюються з районних бюджетів та бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Фактично названий закон, який мав набрати чинність з 1 січня 2006 р., змінював джерело фінансування згаданих об'єктів соціальної інфраструктури, але Законом України "Про Державний бюджет України на 2006 рік" його дію зупинено саме на 2006 р. [20], що також свідчить про недосконалість механізмів реалізації принципу субсидіарності, який передбачає розподіл видатків між бюджетами (державним і місцевим, між місцевими) з урахуванням максимального наближення суспільних послуг до їх безпосереднього споживача [21].

Крім того, наявних бюджетних ресурсів місцевих органів управління сьогодні недостатньо для забезпечення фінансування програм розвитку територій у повному обсязі. Право органів місцевого самоврядування на створення позабюджетних цільових фондів передбачено Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" [18], проте не розроблено механізмів їх формування та використання. Водночас Бюджетний кодекс України містить положення, за яким не допускається створення позабюджетних фондів "органами державної влади, органами влади АРК, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами" [17, ст. 13, п. 9].

Надмірне регулювання бюджетних відносин актуалізує проблему самостійності місцевих бюджетів, яка насамперед

забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів і правом відповідних органів управління територіальним розвитком на визначення напрямів використання бюджетних коштів відповідно до законодавства. Як свідчать результати досліджень, принцип самостійності, проголошений Бюджетним кодексом України, також реалізується не повною мірою. Особливо це стосується сільських і селищних бюджетів, де закріплені за ними відповідні джерела доходів не забезпечують виконання органами місцевого самоврядування повноважень, визначених Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, у зв’язку з браком бюджетних ресурсів, що ставить місцеві бюджети у залежність від трансфертів, які можуть надійти з районного бюджету, а отже, діяльність органів місцевого самоврядування – у залежність від районних державних адміністрацій, котрі здійснюють виконавчі функції на районному рівні, у тому числі з розподілу бюджетних коштів. Місцевий бюджет за доходами та видатками складається із загального й спеціального фондів, що визначено Бюджетним кодексом України, але безпосередній розподіл на такі фонди щороку визначається законом про Державний бюджет України. Тільки останній може бути підставою для рішення відповідної ради про створення спеціального фонду у складі місцевого бюджету, що певною мірою обмежує самостійність місцевих рад у розподілі коштів, тим більше, що складовою спеціального фонду є бюджет розвитку.

Результати досліджень свідчать, що фактично не виконуються вимоги до збалансованості бюджету як принципу бюджетної системи: кількість бюджетів, що отримують дотацію з державного бюджету, зростає.

Проведений аналіз законодавства з бюджетних питань, насамперед законів про державний бюджет (з моменту введення в дію Бюджетного кодексу України від 21.06.2001, який докорінно змінив нормативно-правову базу бюджетної системи), дав змогу зробити висновок про його нестабільність, зумовле-

ну щорічним внесенням істотних змін до законів, котрі визначають джерела надходжень до місцевих бюджетів, переважно звужуючи їх; розподіл надходжень між державним та місцевими бюджетами (знову не на користь останніх), компетенцію органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій щодо встановлення певних норм (наприклад, плати за землю), розпорядження коштами місцевих бюджетів та ін. Воднораз аналіз структури доходів зведеного бюджету України свідчить, що питома вага доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) залишається низькою.

Нова редакція Бюджетного кодексу України відобразила деякі поліпшення у сфері місцевих бюджетів. Так, реально зменшено ризик місцевих бюджетів у разі несвоечасного набрання чинності законом про Державний бюджет України (ст. 41); з метою стимулювання місцевих органів влади здійснюється перерахування до загального фонду місцевих бюджетів 50 % надходжень податку на прибуток підприємств та акцизного податку понад річні розрахункові обсяги (ст. 108); місцеві зовнішні запозичення можуть робити міські ради міст з чисельністю населення понад 300 тис. жителів (а не 800 тис., як раніше) (ст. 16); дещо розширено перелік джерел доходів місцевих бюджетів та ін. Водночас передбачено жорсткий контроль місцевих бюджетів (ст. 117); збільшено кількість обмежень у частині здійснення запозичень (зокрема граничних обсягів боргу та гарантій) (ст. 18); доходи місцевого бюджету визнаються зарахованими до місцевого бюджету з дня зарахування на єдиний казначейський рахунок, що посилює залежність органів місцевої влади від центру і фінансово підпорядковує йому (ст. 78), тощо [17].

У Податковому кодексі України переглянуто перелік місцевих податків і зборів. Віднині місцеві ради обов'язково встановлюють податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, проте його введення ускладнене відсутністю єдиного

реєстру власників нерухомого майна, єдиний податок та збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності й самостійно вирішують питання встановлення збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору (ст. 10). Таким чином вдалося уникнути нерентабельності багатьох колишніх податків. Головною проблемою залишається сприйняття органами місцевого самоврядування системи місцевих податків і зборів як неосновної [23].

Варто звернути увагу і на такий документ, як Концепція реформування місцевих бюджетів, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.05.2007. До неї 21 липня 2010 р. було внесено зміни: “створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів, забезпечення їх сталого розвитку, високої продуктивності виробництва та зайнятості населення” перенесено з 2011 на 2014 р.; вилучено абзац, яким пропонувалося створення фондів регіонального розвитку; до 2014 р. відтерміновано і “подальше удосконалення бюджетного та податкового законодавства з метою зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування у середньостроковій перспективі, що забезпечить цілісність, послідовність і стабільність державної фінансової політики у сфері місцевих бюджетів”.

ДОХІДНА ЧАСТИНА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У ПЕРІОД АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

2.1. СУТНІСТЬ ПОНЯТТЯ “ВЛАСНА ДОХІДНА БАЗА” ТА ЇЇ РОЛЬ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ФІНАНСОВОЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Відповідно до ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування органи місцевого самоврядування мають право, з урахуванням національної економічної політики, на власні відповідні фінансові ресурси, якими можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень. Принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків і зборів, розмір яких вони можуть встановлювати відповідно до закону. Фінансові системи, які утворюють підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, достатньо диверсифіковані й повинні забезпечувати відповідність наявних ресурсів, наскільки це можливо, реальному зростанню вартості виконуваних ними завдань.

Таким чином, Хартією закріплено відповідність обсягу та структури дохідних джерел місцевого самоврядування завданням, які покладено на цей рівень влади.

У більшості наукових праць повноваження органів місцевої влади класифікують як “власні” та “делеговані” [24; 25, с. 82; 26–28]. Зважаючи на відповідність дохідних джерел місцевого самоврядування покладеним на них завданням, ці доходи можна розподілити на “власні” та “передані”. Такий підхід наводиться у дослідженнях вітчизняних і зарубіжних вчених [29, с. 129; 30; 31]. Наприклад, в англосаксонських країнах власні доходи (*from own sources*) протиставляються трансфертам (*integratedovernmental transfers*).

За ознакою походження фінансових ресурсів виокремлюють три основні групи доходів:

- а) власні доходи;
- б) трансферти з центрального бюджету у вигляді грантів та субсидій;
- в) запозичені ресурси [32, с. 10].

У вітчизняній науковій літературі доходи органів місцевого самоврядування, як правило, розглядаються крізь призму місцевого бюджету як головного інституту місцевих фінансів. Цей підхід зумовлений тим, що доходи місцевих бюджетів мають вирішальне значення для забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування, оскільки інші складові його фінансової бази розвинуті недостатньо [25, с. 88].

Основним критерієм класифікації доходів місцевих бюджетів вітчизняних науковців є ознака фінансування власних і делегованих повноважень органів місцевої влади. Тому більшість учених виокремлює у складі доходів місцевих бюджетів власні та закріплені [25; 33; 34].

Деякі вчені додатково вирізняють групу регулюючих доходів, або доходів, які передаються [33].

Проте, незважаючи на різноманітність підходів до вивчення складу та структури доходів місцевого самоврядування, виокремлюються здебільшого власні доходи як найвагоміший чинник фінансової автономії місцевої влади.

На користь цього твердження можна навести такі аргументи:

- а) переважне фінансування місцевого самоврядування за рахунок власних джерел сприяє підвищенню відповідальності органів місцевої влади за впровадженню політику податків, а також посиленню зацікавленості місцевого населення в ефективності функціонування цього рівня влади. Таким чином, зміцнення фінансової автономії на місцевому рівні сприяє розвиткові демократії загалом;
- б) фінансування за рахунок власних надходжень змушує ощадливіше використовувати кошти й впроваджувати заходи щодо їх економії. До того ж населення має змогу контролювати співвідношення між рівнем платежів до бюджету й обсягом послуг, що надаються місцевою владою. Це, з одного боку, стимулює владні органи раціональніше витратити кошти, з другого – стримує невідправдане зростання попиту на громадські послуги;
- в) висока питома вага власних надходжень зміцнює позиції органів місцевого самоврядування на внутрішньополітичній арені;
- г) система, що ґрунтується головним чином на власних доходах, збільшує зацікавленість місцевої влади у стимулюванні економічного розвитку регіону.

З огляду на важливу роль власних доходів у формуванні фінансової незалежності органів місцевої влади детальнішого розгляду потребує сутність поняття “власні доходи місцевого самоврядування”.

При визначенні поняття “власні доходи місцевого самоврядування” П. Свяневич наводить ознаки, що дають змогу віднести певний вид доходів до цієї категорії [32, с. 10–11]:

- власними є доходи, що надаються місцевим органам влади без попередніх умов, у повному обсязі та на необмежений час;
- власні доходи пов’язані з місцевою економічною базою, тобто місцеве економічне зростання сприяє їх збільшенню;

– місцевим органам влади надано певні повноваження у прийнятті рішень стосовно цих категорій доходів (наприклад, право встановлення податкових ставок тощо).

До власних доходів науковець відносить місцеві податки, плату за послуги, надані місцевими органами влади, та доходи від майна комунальної форми власності.

Х. Циммерманн головною ознакою власних доходів вважає так звану “територіальну прив’язку” (Radizierbarkeit). Тобто власні доходи насамперед повинні мати відповідне територіальне походження. Проте, як зазначає вчений, вказаний принцип не є їхньою єдиною та обов’язковою ознакою. Наприклад, місцеві запозичення також належать до групи власних доходів, незважаючи на те, що в цьому випадку принцип територіальної прив’язки не спрацьовує, оскільки ринок капіталів має, швидше, інтернаціональний характер. Тому як другу ознаку він виокремлює спроможність органів місцевої влади впливати на обсяги надходжень. Таким чином, до власних належатимуть:

- а) місцеві податки;
- б) комунальні збори та платежі;
- в) боргове фінансування.

У працях вітчизняних вчених головним критерієм належності певного виду надходжень до групи власних є здатність органів місцевого самоврядування впливати на їх обсяги [35; 36, с. 259–265].

В. І. Кравченко наводить таке визначення: “Власні доходи – це доходи, що формуються на території, підвідомчій відповідному місцевому органу влади і згідно з його рішеннями”. До категорії власних він відносить доходи від місцевих податків і зборів, платежів, що встановлюються місцевими органами влади, доходи комунальних підприємств, доходи від майна, що належить місцевій владі, та ін. [24, с. 123].

В українському законодавстві поняття “власні доходи місцевих бюджетів” не визначене. Натомість у Бюджетному ко-

дексі України доходи місцевих бюджетів поділяються на ті, що враховуються, та ті, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Зіставляючи дві класифікації (відповідно до Бюджетного кодексу України та поділу на власні й закріплені доходи), з'ясуємо, що закріплені доходи – це доходи загального фонду місцевого бюджету, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів; власні доходи – це доходи загального фонду місцевого бюджету, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, та доходи спеціального фонду у повному обсязі.

Зауважимо, що поділ податкових доходів на власні й закріплені, запропонований у Бюджетному кодексі України, є відносно умовним. Органи місцевого самоврядування не отримали реальних важелів для контролювання принаймні частини власної податкової бази. Щодо умовно “власних” податків повноваження місцевих рад є дуже обмеженими. У сфері місцевих податків і зборів ці повноваження полягають у можливості встановлювати ставку податку чи суму збору в межах максимуму й звільняти від деяких податків. Більше того, щорічним законом про державний бюджет встановлюються численні пільги зі сплати земельного податку, які не відшкодовуються з державного бюджету. Решта податкових доходів, що входять до переліку власних доходів, є насправді загальнодержавними податками, доходи від яких перераховуються територіальним громадам, але стосовно яких місцева влада не має жодних повноважень, якщо не враховувати контроль за їх стягненням.

Таким чином, можна зробити висновок, що поняття власної дохідної бази місцевого самоврядування в українському законодавстві потребує удосконалення та уточнення. Проте на сучасному етапі зробити це досить складно, оскільки, як зазначалося, сутність, обсяги та структура доходів місцевої влади похідні від виконуваних нею функцій, а процес розподілу

владних повноважень між центральною й місцевою владою триває.

З огляду на викладене, можна запропонувати таке визначення власних доходів місцевого самоврядування: податкові, неподаткові та інші надходження, як правило, на безповоротній основі, що акумулюються органами місцевої влади на підвідомчій території відповідно до прийнятих ними рішень і призначені для фінансування виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування.

Ширшим є поняття власної дохідної бази місцевого самоврядування: це сукупність фінансових ресурсів, які можуть бути мобілізовані органами управління територіальної громади для виконання наданих законом повноважень, реалізації функцій та завдань.

Обсяги та стабільність власної дохідної бази місцевого самоврядування визначають не тільки межі економічного простору для діяльності відповідних органів, а й незалежність держави загалом, потенційні можливості її економічного розвитку, рівень демократичних прав і свобод громадян [36, с. 255; 37; 38].

Одним із найважливіших аспектів проблеми фінансової бази органів місцевого самоврядування є визначення показника, який давав би змогу оцінити рівень їхньої фінансової незалежності [36; 39–44].

На думку дослідників, цей рівень можна оцінити за показником частки доходів місцевих бюджетів у перерозподілі валового внутрішнього продукту (ВВП) [36, с. 253–254; 39].

Протягом останнього десятиліття, за даними Міністерства фінансів України, відстежується чітка тенденція зменшення питомої ваги доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у ВВП – з 8 % у 2002 р. до 7 % у 2012 р. Одночасно питома вага доходів місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів у ВВП збільшилася за вказаний період з 12,5 до 16 %. Якщо трансферти з державного

бюджету у доходах місцевих бюджетів становили у 2002 р. 31 %, у 2006 р. – 44, то у 2012 р. – 55 % [45, с. 18; 46, с. 13].

Стабільність власної дохідної бази можна оцінити за показником співвідношення податкових і неподаткових доходів місцевих бюджетів як головної складової фінансової бази місцевого самоврядування [36, с. 257]. Згідно з офіційними даними Міністерства фінансів України це співвідношення дорівнювало: у 1998 р. – 74,8 : 3,4; у 1999 р. – 68,1 : 3,4; у 2000 р. – 62,9 : 9,5; у 2001 р. – 59,1 : 8,7; у 2002 р. – у 58,3 : 7,3; у 2003 р. – 54,2 : 7,1; у 2004 р. – 46,2 : 5,5; у 2005 р. – 43,9 : 6,6; у 2006 р. – 44,1 : 6,3; у 2007 р. – 44,5 : 6,4; у 2008 р. – 59,2 : 7,6; у 2009 р. – 59,1 : 7,7; у 2010 р. – 67,5 : 8,7; у 2011 р. – 73,0 : 10,9; у 2012 р. – 85,6 : 14,4.

Таким чином, обсяг закріплених джерел значно перевищує обсяг власних, що, на думку дослідників, є показником низької якості власної дохідної бази місцевого самоврядування [34, с. 39]. Отже, поряд із проблемою підвищення обсягів власних доходів, виникає й потреба в їх диверсифікації.

2.2. МІСЦЕВІ ПОДАТКИ ТА ЗБОРИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗМІЦНЕННЯ ВЛАСНОЇ ДОХІДНОЇ БАЗИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

З огляду на економічну природу надходжень, власні доходи поділяються на:

- а) податкові;
- б) неподаткові.

Історично можна виокремити дві теорії місцевого оподаткування. Перша – теорія поворотної послуги – визначала місцеві податки як плату за послуги, які надає орган місцевого самоврядування членам територіального колективу. За нею місцеві податки і збори не є державними податками, тому що

останні мають примусовий характер й здебільшого позбавлені цільового призначення.

Друга теорія не розрізняє природи державних та місцевих податків, вважаючи їх обов'язковими платежами громадян державі.

У сучасних умовах жодна з теорій не відображає сутності місцевих податків, хоча перша з них є повнішою та обґрунтованішою. Місцеві податки не можна розглядати як різновид державних, оскільки вони мають особливості, не властиві державним. Серед них доцільно виокремити такі:

- а) органи місцевого самоврядування можуть (у межах повноважень) контролювати місцеві податки і збори, тобто право запроваджувати їх на своїй території чи скасовувати, встановлювати ті чи інші норми;
- б) місцеві податки є одним із джерел власних коштів територіальних громад і повністю надходять до місцевих бюджетів;
- в) місцеві податки встановлюються і стягуються тільки на відповідній території. Тому в громадян є можливість обирати прийнятний рівень податкового навантаження.

Особливості місцевого податку необхідно врахувати у його визначенні.

За одним з відомих визначень, місцеві податки — це ті податки та збори, що надходять у доходи місцевих органів державної влади і використовуються ними. Це визначення, на нашу думку, не повністю розкриває сутність місцевих податків. До того ж, якщо ним керуватися, то до місцевих податків в Україні можна віднести й плату за землю, яка відповідає формальній ознаці визначення: повністю зараховується до бюджетів місцевого самоврядування й ними ж використовується для фінансування видатків.

Повніше по суті визначення дає професор В. М. Федосов [47, с. 24]. На його думку, місцеві податки – це ті, що встановлюються місцевими органами влади та управління. Він спра-

ведливо зазначає, що слід відрізнити поняття місцевих податків від обсягу податкових доходів місцевих бюджетів, які охоплюють повністю або частково загальнодержавні податки, а також місцеві податки і збори. Далі автор дає характеристику формам встановлення місцевих податків: у вигляді надбавок до загальнодержавних; за переліком, що затверджується вищим органом влади; на розсуд місцевих органів влади.

Такі самі варіанти встановлення місцевих податків виокремлюють і С. І. Юрій та Й. М. Бескид [48, с. 45], проте вони дають ширше тлумачення місцевих податків: це обов'язкові платежі, які встановлюються місцевими органами влади й управління базового рівня, і їх справляння є обов'язковим лише на певній території. Подібної думки дотримується й В. В. Буряковський, який вважає, що місцеві податки – це податки, що стягуються місцевими органами влади та управління на відповідній території і зараховуються до місцевих бюджетів. Заслуговує на увагу підхід Н. П. Кучерявенка [49, с. 120], який визначає місцеві податки як такі, що можуть встановлюватися як вищими, так і місцевими органами влади, але запроваджуються тільки рішенням місцевого органу влади, що діє на відповідній території, і надходять до місцевого бюджету. На нашу думку, це найкомпактніше і найповніше трактування місцевих податків, проте без урахування автором їхнього примусового характеру. Відповідно доцільно сформулювати таке визначення: це податки, які можуть встановлюватися як вищим, так і місцевим органом влади, але запроваджуються тільки рішенням місцевого органу влади, що діє на відповідній території, є обов'язковими для сплати на даній території, і надходять до місцевого бюджету. З огляду на це можна виокремити три формальні ознаки місцевих податків, за сукупністю яких визначається належність певного податку до місцевого. До них входять:

- запровадження виключно рішенням місцевих органів влади;

- зарахування в повному обсязі надходжень від них до місцевого бюджету;
- обов'язковість сплати на певній території.

Якщо податок задовольняє всі формальні ознаки, то його можна вважати місцевим. Однак, зауважимо, за умови відповідності сукупності ознак, а не якійсь одній із них, як у деяких визначеннях.

Окрім того, є група податків, які, на нашу думку, можна розглядати як “умовно місцеві”.

Наприклад, податок на землю згідно з чинним законодавством є загальнодержавним, але його ставки регулюються у встановлених законодавством межах органами місцевого самоврядування (для земель населених пунктів), і вони ж мають право запроваджувати пільги з податку. Він повністю надходить до місцевих бюджетів.

У цьому випадку має місце компромісна форма оподаткування: держава вважає землю суспільною власністю, встановлює загальні умови її платного використання, але делегує органам місцевого самоврядування право приймати конкретні рішення стосовно норм оподаткування, зважаючи на місцеві умови, і використовувати ці доходи на місцеві потреби, пов'язані з раціональним використанням земель. Деякі автори називають такі податки “прирівняними до місцевих” [50, с. 6].

Аналогічні проблеми виникають і при розгляді такої специфічної форми місцевого оподаткування в деяких країнах, як надбавки до загальнодержавних податків. Тому коли вони регулюються місцевою владою, то їх можна вважати місцевими податками, а коли ні – способом міжтериторіального фінансового вирівнювання.

Тобто критерієм віднесення тих чи інших надходжень до місцевих бюджетів до “прирівняних” місцевих податків є те, що вони являють собою одну з форм волевиявлення територіальних громад у частині фінансування своїх видатків.

Економічна сутність місцевих податків полягає в тому, що за їх допомогою місцеві органи влади формують грошові фонди, необхідні для виконання їхніх функцій (надання громадських послуг населенню, що проживає на певній території).

Економічна сутність місцевих податків, як і будь-якої іншої економічної категорії, проявляється у функціях, які вони виконують. Таким чином, узагальнюючи розглянуте, можна виокремити об'єктивні функції податків:

- а) фіскальну;
- б) регулюючу;
- в) контрольну – в частині регламентації державою фінансово-господарської діяльності підприємств та організацій, отримання доходів громадянами, використання ними майна;
- г) інформативну, або функцію макроекономічного індикатора.

Таким чином, місцеві податки – це обов'язкові платежі, що встановлюються як вищим, так і місцевим органом влади, але запроваджуються тільки рішенням місцевого органу влади, що діє на відповідній території, і надходять до місцевого бюджету. Економічна сутність місцевих податків проявляється у виконуваних ними функціях – фіскальній, регулюючій, контрольній та інформативній.

Здобуття Україною незалежності започаткувало новий етап в історії функціонування місцевих податків і зборів. Розбудова нового державного устрою потребувала мобілізації значних фінансових ресурсів на місцях. У нових соціально-економічних умовах законодавча база, що залишилася від податкової системи колишнього СРСР, автоматично виявилася застарілою.

Ще в грудні 1991 р. було прийнято Закон України “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування”, який передав встановлення місцевих податків і зборів до компетенції рад базового рівня (сільських, селищних і міських). Це розширило фінансові можливості місцевих рад у

забезпеченні економічної самостійності на відповідних адміністративних територіях. Проте численні правові конфлікти між органами місцевого самоврядування і прокуратури протягом 1991–1993 рр. звели нанівець позитивний ефект нововведення.

Відправним моментом правового становлення системи місцевих податків і зборів можна вважати прийняття Декрету Кабінету Міністрів України “Про місцеві податки і збори” від 20.05.1993 № 56-93, який закріпив правові основи держави щодо здійснення незалежної податкової політики. Ним встановлювалися 16 місцевих податків і зборів, серед яких: комунальний податок, податок на рекламу, готельний збір, ринковий збір, збір за видачу ордера на квартиру, збір з власників собак, збір за видачу дозволу на розміщення об’єктів торгівлі й сфери послуг, збір за використання місцевої символіки, курортний збір, збір за право проведення кіно- і телезйомок, збір за проїзд територією прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон, збір за право проведення аукціонів, конкурсного розпродажу та лотерей, збір за участь у бігах, збір за виграш на бігах, збір з осіб, що беруть участь у грі на тоталізаторі, збір за паркування автотранспорту. У декреті також визначалися повноваження органів місцевого самоврядування щодо встановлення місцевих податків і зборів та надання пільг за ними, а також їх максимальні ставки.

У подальшому розвитку податкової системи України важливу роль відіграло прийняття Закону України “Про бюджетну систему України” від 29.06.1995 № 253/95, яким установлювалися та окреслювалися пріоритети центральних та місцевих органів державної влади у формуванні відповідних бюджетів, визначалися роль і частка надходжень коштів до них за рахунок загальнодержавних та місцевих податків.

Наступним, і, на думку фахівців, фундаментальним нормативно-правовим актом, що завершив формування податкової системи України, у тому числі місцевих податків і зборів, є

Закон України “Про систему оподаткування” від 18.02.1997 № 77/97. Саме він дав визначення податку як обов’язкового внеску до бюджету відповідного рівня або державного цільового фонду, здійснюваного платником у порядку та на умовах, встановлених законодавством України про оподаткування.

Також цим законом було впроваджено у життя положення ст. 67 Конституції України про обов’язок кожного громадянина сплачувати податки. Закон визначив об’єкти оподаткування, платників податків, їхні права та обов’язки, правові гарантії й загальний принцип відповідальності платників податків за порушення податкового законодавства.

Перелік місцевих податків і зборів було вміщено у ст. 15; до них належали два податки та 14 зборів.

Також слід звернути увагу на Закон України “Про доповнення Декрету Кабінету Міністрів України “Про місцеві податки і збори” від 17.06.1993 № 3293-ХІІ. Згідно з ним встановлювався ще один місцевий податок – з продажу імпортованих товарів. Цей податок характеризувався як один з найефективніших: лише за один квартал 1997 р. його надходження до місцевих бюджетів становили загалом 2,4 млн грн. Проте у тому самому році його було скасовано.

Важливим був внесок у розвиток економіки і функціонування місцевих органів державної влади закону України про Державний бюджет України на відповідний рік. Насамперед до прийняття Закону України “Про систему оподаткування” закони про державний бюджет відігравали вагомий роль у розвитку економіки всіх галузей народного господарства у зв’язку з визначенням розмірів їх фінансування, встановленням частки надходжень до державного бюджету та місцевих бюджетів. Траплялися навіть випадки, наприклад у 1994 р., коли закон про державний бюджет набував функцій інших законів. Зокрема, згаданим законом від 01.02.1994 встановлювалися ставки податку на прибуток підприємств, визначалися строки та порядок його справляння тощо. Звісно, зазначені неузгодження

в законодавстві негативно впливали на розвиток системи оподаткування, особливо тоді, коли строки дії закону про державний бюджет закінчувались, а на наступний бюджетний рік відповідний закон ще не був прийнятий. Таким чином, звужувалася роль окремих податкових законів. Згодом така практика була скасована.

Прийняття Податкового кодексу України істотно позначилося на фінансових ресурсах місцевого самоврядування. Розпочата у 2011 р. податкова реформа суттєво скоротила перелік нормативно-правових документів, що регламентують управління місцевих податків та зборів.

Кількість місцевих податків і зборів також зменшилася, причому деякі з них було повністю скасовано, а інші дещо модифіковано. Так, раніше скасований готельний збір повернувся у вигляді туристичного збору, збір за паркування автотранспорту перетворився на збір за місця для паркування транспортних засобів. Разом із тим комунальний податок та податок з реклами були повністю скасовані, як і багато інших зборів (ринковий, за використання місцевої символіки тощо). На особливу увагу заслуговує переведення єдиного податку з рангу загальнодержавних до місцевих, а також спрямування його на формування спеціального фонду місцевих бюджетів.

Серед надбань Податкового кодексу України можна виокремити:

- а) скасування низки фіскально неефективних податкових платежів;
- б) спрощення системи адміністрування місцевих податків;
- в) упорядкування повноважень органів місцевого самоврядування в частині встановлення та адміністрування місцевих податків і зборів у бік обмеження довільного трактування цими органами порядку адміністрування місцевих податків і зборів;
- г) урегулювання взаємодії органів місцевого самоврядування з контролюючими органами;

- д) запровадження податку на нерухомість, який у більшості європейських країн вважається одним із найефективніших місцевих податків;
- е) надання єдиному податку статусу місцевого, що дасть змогу розширити фінансову незалежність місцевих бюджетів [51].

Як свідчать результати наукових досліджень, під час розроблення Податкового кодексу України не було повною мірою дотримано основних принципів побудови місцевої фіскальної політики, визначених у рекомендаціях Ради Європи щодо виконання Європейської хартії місцевого самоврядування, які, зокрема, передбачають:

- а) віднесення до місцевих тих податків та зборів, що є локалізованими, прив'язаними до конкретної території, сплати яких важко уникнути;
- б) наділення органів місцевого самоврядування правом установлювати розміри ставок у певних, але суттєвих межах, достатніх для забезпечення фінансування місцевих програм;
- в) визначення пільг і звільнень щодо місцевих податків та зборів лише рішеннями представницьких органів місцевого самоврядування, а не законом;
- г) повсюдність бази оподаткування для більшості адміністративно-територіальних одиниць відповідного рівня [1; 52].

Скасування ринкового збору та збору за право використання місцевої символіки призвело до значних втрат доходів місцевих бюджетів.

Недосконалою також є система справляння податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, оскільки базою його оподаткування визначено лише житлову нерухомість. При цьому вилучено житло площею до 120 кв. м, тобто майже всю нерухомість цієї категорії. Отже, запроваджений у такому вигляді податок на нерухоме майно є дуже неефективним і незначним фінансовим ресурсом для місцевого са-

моврядування. Наприклад, надходження ринкового збору в 2010 р. становили 0,5 млрд грн, а надходження від запровадженого податку на нерухоме майно у 2012 р. становитимуть лише 0,09 млрд грн.

Віднесення плати за землю до загальнодержавних податків є необґрунтованим, оскільки за своєю суттю вона належить до податків місцевих. Так, у Бюджетному кодексі України цей вид доходів у повному обсязі віднесено до доходів бюджетів місцевого самоврядування, які не враховуються при розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів, тобто власних доходів. Крім того, орендна плата як частина плати за землю практично цілком відповідає ознакам місцевих податків та зборів. Неможливість органів місцевого самоврядування впливати на визначення пільг і ставки земельного податку створює дисбаланс динамічного нарощування номінальних надходжень орендної плати за повільнішого зростання надходжень земельного податку, не сприяє розвитку ринку землі та зростанню надходжень до місцевих бюджетів. Необхідність щорічної індексації ставок, на відміну від підходу щодо їх прив'язки до розміру мінімальної заробітної плати, не сприяє ефективності адміністрування земельного податку.

У більшості країн ЄС органи місцевого самоврядування розглядають земельний податок як найефективніший з огляду на можливість розширення бази оподаткування та впливу на ставки, важливість його ролі як регулюючого та стимулюючого податку.

Визначення платниками збору за місця для паркування транспортних засобів тільки суб'єктів господарювання фактично перетворює його на концесію частини території (земельної ділянки) місцевої ради, що обмежує широке впровадження в Україні поширених у світі технічних пристроїв для паркування (паркоматів) та містить значні корупційні загрози. У країнах ЄС платниками збору є власники транспортних засобів, що сплачують його саме за право паркування, а

справляння збору покладено на відповідні підприємницькі структури.

Таким чином, у результаті прийняття нової редакції Бюджетного кодексу України й ухвалення Податкового кодексу України сальдо для місцевих бюджетів було додатним, але дорівнювало лише 3,2 млрд грн. Ця сума і наполовину не покривала втрат доходів від інфляції у 2011 р.

Отже, на сьогодні місцеві податки не мають суттєвого значення для доходів місцевих бюджетів, на відміну від більшості зарубіжних країн. Зважаючи на проголошений в Україні принцип самостійності місцевих бюджетів, така ситуація потребує докорінних змін.

Одним із головних принципів побудови системи місцевого оподаткування є визначення та законодавче встановлення права органів місцевого самоврядування щодо запровадження й стягнення місцевих податків і зборів – так званої податкової ініціативи. Свого часу відомий учений у сфері місцевого оподаткування В. А. Лебедев вважав це однією з основних складових теорії місцевого оподаткування: “...Головне завдання теорії місцевого оподаткування – встановити по можливості точні основи для розмежування фінансової влади, здійснити тут принцип *sum cuique*, причому так, щоб це не призводило до свавілля, а впливало б логічно з внутрішнього характеру кожного з цих необхідних суспільних союзів”.

Аналіз систем місцевого оподаткування дає змогу виокремити моделі залежно від компетенції органів місцевого самоврядування щодо запровадження та стягнення місцевих податків і зборів.

Першу умовно можна назвати “повна автономія”. Органи місцевого самоврядування мають право на власний розсуд вводити податки та збори, перелік яких законодавчо не визначається. Перевага такої моделі полягає в тому, що органи місцевого самоврядування можуть гнучко реагувати на соціально-економічні зміни і краще пристосовувати джерела своїх

доходів до витрат. У чистому вигляді на практиці ця модель не використовується, оскільки їй притаманні кілька серйозних недоліків:

- а) можливість оподаткування одних і тих самих об'єктів;
- б) небезпека виникнення інституційних відмінностей у рівні оподаткування, отже, небажаних переміщень виробничих факторів і міграції населення;
- в) ймовірність появи великої кількості різних, не узгоджених між собою податків, що унеможлиблює формування раціональної податкової системи (за таких умов одні види доходів можуть оподатковуватися високими податками, тоді як інші – зовсім “випадати” з оподаткування);
- г) неможливість проведення єдиної економічної та фінансової політики.

Друга модель полягає в тому, що місцеві органи влади можуть запроваджувати податки і збори відповідно до переліку, визначеного центральною владою. Є декілька різновидів цієї моделі:

- а) законодавчо повністю регламентуються всі питання щодо стягнення місцевих податків і зборів;
- б) у переліку вказуються база оподаткування та граничні ставки, все інше визначається місцевою владою;
- в) законодавчо визначається тільки перелік податків і зборів, які можуть встановлюватися місцевою владою. База оподаткування, ставки податків, термін сплати та ін. визначаються органами місцевого самоврядування [2].

Надання місцевим органам влади права самостійно встановлювати ставки податків без обмеження їх верхньої межі у деяких науковців викликає заперечення. Головний їхній аргумент полягає в тому, що платнику буде важко орієнтуватися у ставках оподаткування в різних територіальних громадах, а це суттєво впливатиме на його діяльність, особливо в частині її податкового планування. Водночас така система має і переваги, що, наприклад, переконливо доводить досвід США. У цій

країні деякі ставки податків для кожного рівня визначені законодавством, але деякі встановлюються муніципалітетами або штатами, зокрема ставки податків на нерухомість, податку з продажу. Рівень цих податків суттєво впливає на ділову активність у територіальній громаді, індивідуальне й ділове будівництво. Проте “ринковий автомат” вирівнює ставки цих податків на різних територіях в умовах стабільної економіки. І, що дуже важливо, за нестабільної економіки (характерної для України) та у разі виникнення спеціальних цілей місцеве самоврядування та уряди штатів можуть гнучко змінювати податкову політику. Тобто місцеві податки варто використувати як вагомий регулюючий інструмент.

За наявності законодавчо встановленого переліку центральної влади може регламентувати обов’язковість запровадження місцевих податків і зборів. У такому випадку доцільні три варіанти:

- а) усі податки та збори за переліком запроваджуються місцевими органами влади суто на їхній розсуд;
- б) усі податки і збори за переліком обов’язкові для введення органами місцевого самоврядування;
- в) податки і збори поділяються на обов’язкові для запровадження та на ті, що встановлюються на розсуд органів місцевого самоврядування. Саме така модель діє в Україні.

За третьою моделлю центральна влада визначає перелік місцевих податків і зборів (обов’язкових чи не обов’язкових для запровадження, або й ті, й інші), але місцеві органи влади мають право запроваджувати податки і збори, яких немає у переліку.

Визначити, яка з моделей найефективніша, на нашу думку, неможливо, оскільки рівень ефективності залежатиме насамперед від країни, де вона використовується, загального розвитку економіки, її історичних традицій та національних особливостей. Багато в чому це пов’язано і з територіальним устроєм. Як правило, в унітарних країнах органи місцевого самоврядування мають обмежені права щодо встановлення та стягнення місце-

вих податків і зборів, тоді як у федеративних країнах основні питання місцевого самоврядування належать до компетенції суб'єктів федерації. Види місцевих податків встановлюються органами влади штатів у США, кантонів – у Швейцарії, владними структурами провінції Квебек – у Канаді. Ставки місцевих податків у цих країнах визначають муніципалітети.

У деяких країнах застосовують інші моделі. Так, місцеві органи влади Норвегії та Бельгії мають право самостійно встановлювати місцеві податки і збори. Центральна влада обмежує тільки їх граничні ставки. У Швеції перелік податків визначається парламентом, але їх ставки встановлюють муніципалітети.

Цікава модель побудови місцевого оподаткування в Іспанії. Ця країна складається із 17 регіональних структур і двох територій з особливим статусом. Стосовно рівня податкової компетенції вони поділяються на три групи:

- а) Країна Басків та Наварра мають найширші права у питаннях оподаткування. Вони можуть самостійно встановлювати різні види податків, які повинні надходити не тільки в регіональний, а й у місцевий бюджет;
- б) група регіонів (у тому числі Каталонія) мають право регулювати ставки податків;
- в) деякі регіони не мають жодних прав.

В Україні компетенція органів місцевого самоврядування полягає у праві самостійно встановлювати місцеві податки і збори та визначати порядок їх сплати відповідно до переліку й у межах законодавчо визначених граничних розмірів ставок. Також органи місцевого самоврядування можуть запроваджувати пільгові податкові ставки, скасовувати окремі місцеві податки й збори чи звільняти від їх сплати окремі категорії платників і надавати відстрочку зі сплати цих податків та зборів.

Проблема визначення межі компетенції органів місцевого самоврядування відображена й у певних міжнародних документах, зокрема в Європейській хартії про місцеве самовряду-

вання, ратифікованій Україною після вступу до Ради Європи. У п. 3 ст. 9 вказано, що хоча б частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування має надходити за рахунок місцевих податків чи зборів, ставки яких ці органи визначають у межах закону [1]. Отже, згідно з Хартією фінансові ресурси частково формуються за рахунок місцевих податків і зборів, тобто тих, що встановлюються вказаними органами самостійно. Вона не затверджує обсягу такої частки з огляду на різні умови кожної країни. Крім того, згідно з цим пунктом органи місцевого самоврядування мають право в межах закону самостійно визначати ставки місцевих податків і зборів.

У пояснювальному коментарі до Хартії стосовно згаданого пункту зазначається: політичний вибір між послугами, що надаються, і витратами на них, які сплачує місцевий платник податків чи їх користувач, є найголовнішим обов'язком місцевих виборних представників. Вважається загальноприйнятим, що межі повноважень місцевої влади у стягненні податків встановлюються законами центральних або регіональних органів влади, але вони не можуть перешкоджати ефективному функціонуванню місцевої фінансової системи.

Таким чином, у Хартії вказується на те, що здебільшого місцеві органи влади мають право на власний розсуд запроваджувати податки чи збори, але таке право великою мірою регламентується національним законодавством. Фактично міжнародні стандарти місцевих фінансів наголошують тільки на необхідності існування місцевих податків і зборів, а не на наданні права органам місцевого самоврядування встановлювати їх на свій розсуд.

Реформування системи місцевого оподаткування в Україні потребує визначення, яка з наведених моделей є найефективнішою для використання в сучасних умовах. Найбільше суперечок викликає питання про право органів місцевого самоврядування запроваджувати місцеві податки і збори на власний розсуд. Щодо цього є багато думок і публікацій. Деякі на-

уковці вважають за доцільне надати місцевим органам влади таке право, інші виступають проти. Так, на думку О. П. Кириленко, “система місцевих фінансів не може бути незалежною, якщо органи місцевого самоврядування не будуть мати податкової автономії, якщо з усієї сукупності об’єктів оподаткування не виділятимуть окремі об’єкти для місцевого оподаткування” [53, с. 39]. Вона пропонує надати органам місцевого самоврядування право запроваджувати власні податки і збори й самостійно встановлювати ставки оподаткування (за умови контролю загальнодержавних органів за загальним рівнем оподаткування).

Прибічники надання органам місцевого самоврядування права запроваджувати на власний розсуд податки і збори висувають такі аргументи:

- а) органи місцевого самоврядування краще оперують економічним становищем своєї територіальної громади, а тому можуть вибрати найефективніші податки і збори;
- б) органи місцевого самоврядування будуть зацікавлені в їхній ефективності;
- в) за допомогою цих податків органи місцевого самоврядування можуть регулювати соціально-економічне становище регіону, створювати сприятливий інвестиційний клімат тощо;
- г) це розширюватиме фінансову автономію органів місцевого самоврядування.

Опоненти цієї точки зору акцентують увагу на ймовірних негативних наслідках:

- а) збільшенні податкового тиску на платників;
- б) неконтрольованому зростанні кількості податків і зборів;
- в) послабленні зацікавленості органів місцевого самоврядування у стягненні загальнодержавних податків та зборів.

В Україні, на нашу думку, доцільно використовувати модель оподаткування, за якої поряд із законодавчо визначеним переліком органи місцевого самоврядування матимуть право на

власний розсуд запроваджувати податки і збори. Однак потрібно у законодавчому порядку передбачити вимоги до цих податків і зборів та механізм їх запровадження.

Вимоги до місцевих податків і зборів, що запроваджуються понад законодавчо встановлений перелік, мають бути такі:

- недублювання загальнодержавних податків;
- введення в дію мінімум через шість місяців після прийняття відповідного рішення;
- наявність цільового призначення;
- відповідність додаткового обсягу послуг жителям територіальної громади, що надаються органами місцевого самоврядування.

Для запобігання неконтрольованому зростанню кількості місцевих податків і зборів та збільшенню податкового тиску на платників у законодавчому порядку потрібно передбачити показник рівня податкового навантаження.

Доцільно передбачити норму, згідно з якою місцеві органи влади мають право вводити свої податки і збори тільки тоді, коли запроваджені всі податки і збори, визначені встановленим переліком, за наявності об'єктів оподаткування або умов, з якими пов'язане введення цих податків і зборів. У такому разі законодавчо встановлений перелік повинен містити податки і збори, використання яких є найефективнішим. На нашу думку, цього можна досягти лише якщо податки відповідатимуть загальноприйнятим принципам запровадження. Головним має бути принцип економічної ефективності, за яким надходження від податку повинні перевищувати витрати на його стягнення.

На думку деяких авторів [12, с. 24–37; 25, с. 88], при визначенні переліку місцевих податків і зборів слід урахувати кілька моментів:

- важливість завдань, які мають бути виконані за їх допомогою;

- задоволення принципів економічної ефективності і справедливості;
- відповідність умові, за якої місцевими можуть бути тільки ті податки і збори, витрати на адміністрування котрих нижчі на місцевому рівні, ніж на загальнодержавному, а також ті, надходження від яких перевищують згадані витрати;
- низька мобільність бази оподаткування, тобто при встановленні податку неможливе переміщення об'єкта оподаткування з однієї територіальної громади в іншу.

Ці критерії можна віднести до принципів місцевого оподаткування. Якщо перші три не викликають сумніву, то щодо останнього варто зробити певні зауваження.

Низька мобільність бази оподаткування суттєво перешкоджатиме ухиленню від оподаткування, забезпечуючи стабільні надходження від податків і зборів, проте не може бути необхідною умовою запровадження місцевих податків. Якщо база оподаткування буде мобільною, то це призведе до її концентрації в тих територіальних громадах, де режим оподаткування буде привабливішим порівняно з іншими. Тобто місцеві податки і збори ефективніше виконуватимуть регулюючу функцію, і за їх допомогою органи місцевого самоврядування матимуть можливість створювати сприятливий інвестиційний клімат на відповідній території.

Таким чином, в Україні необхідно створити модель місцевого оподаткування, за якої діятиме законодавчо визначений перелік місцевих податків і зборів та органи місцевого самоврядування матимуть право запроваджувати на власний розсуд такі податки і збори згідно з встановленим переліком.

3.1. АНАЛІЗ СКЛАДУ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Місцеві бюджети – невід’ємна складова бюджетної системи України. Основним завданням їх функціонування є забезпечення фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування для виконання ними їхніх функцій.

У сучасній практиці аналіз місцевих бюджетів зводиться лише до порівняння фактично досягнутих показників дохідної і витратної частин із плановими або уточненими даними. Це пов’язано з відсутністю конкретної методики аналізу місцевих бюджетів.

Під час аналізу будь-якого явища або процесу обов’язково використовують його класифікацію. Згідно з бюджетною класифікацією доходів до них належать:

- а) податкові надходження – передбачені податковим законодавством України загальнодержавні та місцеві податки, збори й інші платежі;
- б) неподаткові надходження:
 - 1) доходи від власності та підприємницької діяльності;
 - 2) адміністративні збори й платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу;

- 3) надходження від штрафів і фінансових санкцій;
- 4) інші неподаткові надходження;
- в) доходи від операцій з капіталом;
- г) трансферти – кошти, одержані від інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших країн або міжнародних організацій на безоплатній і безповоротній основі.

Також під час аналізу місцевих бюджетів важливо розглянути зміни показників у динаміці за кілька років.

Місцеві податки та збори є одним із джерел надходжень до місцевих бюджетів. Для визначення їх ваги у структурі місцевих бюджетів слід проаналізувати структуру доходів місцевих бюджетів за кілька років.

У табл. 3.1 наведено дані щодо надходжень до місцевих бюджетів у 2009–2012 рр.

На підставі таблиці побудуємо діаграми для визначення тенденцій зміни показників надходжень до місцевих бюджетів за 2009–2012 рр. Для цього порівнюємо обсяги надходжень у 2009, 2010, 2011 та 2012 рр. (рис. 3.1).

Як бачимо з діаграми, у 2009 та 2010 рр. із січня по квітень спостерігається загальна тенденція – до зростання, тоді як у травні відбувається спад надходжень. Це може зумовлюватись особливостями системи оподаткування. Однак важливо зазначити, що у 2010 р. обсяги надходжень порівняно з 2009 р. зросли. Якщо у 2009 р. суттєве збільшення надходжень відбулося лише в грудні, то у 2010 р. позитивна динаміка спостерігалась кілька разів – у червні, вересні та листопаді.

У 2011 р. загальна динаміка обсягів надходжень позитивна, однак у липні та жовтні їх обсяги були найменшими за рік – 7066,1 млн та 7116,1 млн грн відповідно. У 2011 р. порівняно з 2010 р. тенденція зміни показників надходжень у деяких місяцях була протилежною минулорічній. Загалом цей процес можна пояснити тим, що 2011 р. характеризувався виходом економіки із кризового стану, а також змінами у бюджетному й податково-

му законодавстві. У 2011 р. спад надходжень відбувався у липні та жовтні – їх обсяги майже дорівнювали минулорічним.

У 2012 р. динаміка надходжень дещо повторювала 2011 р.: основні піки зростання припадали на лютий, травень, серпень і грудень. Однак обсяги надходжень скорочувалися у певній

Таблиця 3.1

**Щомісячні надходження до місцевих бюджетів
(без урахування міжбюджетних трансфертів), млн грн**

Місяць	2009	2010	2011	2012
Січень	4574,1	5011,3	5401,5	6246,1
Лютий	5430,8	5814,6	6513,9	7833,5
Березень	5888,3	6198,7	6707,0	7568,8
Квітень	5974,5	6360,6	6687,9	7828,5
Травень	5563,6	5963,8	7092,4	8624,3
Червень	6013,5	7048,5	7384,0	8384,5
Липень	5909,4	6873,7	7066,1	8617,9
Серпень	5859,7	6875,2	7798,0	9316,4
Вересень	6062,5	7166,3	7453,1	8211,1
Жовтень	5986,6	7045,8	7116,1	8666,3
Листопад	6164,5	8174,8	8252,5	9621,0
Грудень	7601,1	8005,3	8984,2	9852,7

Складено за: Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної та банківської систем України станом на 01.01.2010 / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Month%20bank-budget/2009_12_bank&budget_new_ukr.pdf; Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної та банківської систем України станом на 01.01.2011 / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Month%20bank-budget/2010/2010_12_bank&budget_new_ukr.pdf; Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної та банківської систем України / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/news/559>.

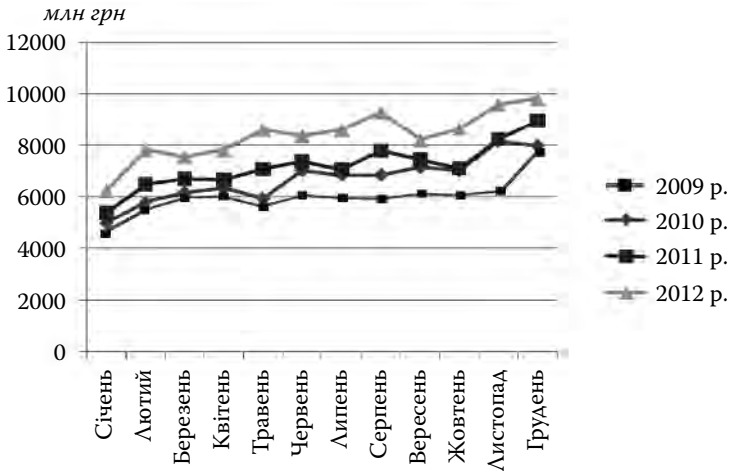


Рис. 3.1. Динаміка щомісячних надходжень до місцевих бюджетів

Складено за: Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної та банківської систем України станом на 01.01.2010 / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Month%20bank-budget/2009_12_bank&budget_new_ukr.pdf; Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної та банківської систем України станом на 01.01.2011 / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Month%20bank-budget/2010/2010_12_bank&budget_new_ukr.pdf; Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної та банківської систем України / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/news/559>.

протизвазі: піками падіння у 2012 р. були березень, червень і вересень.

Наступним кроком аналізу є побудова кругових діаграм питомиї ваги щомісячних надходжень до місцевих бюджетів у 2009–2012 рр. (рис. 3.2–3.5).

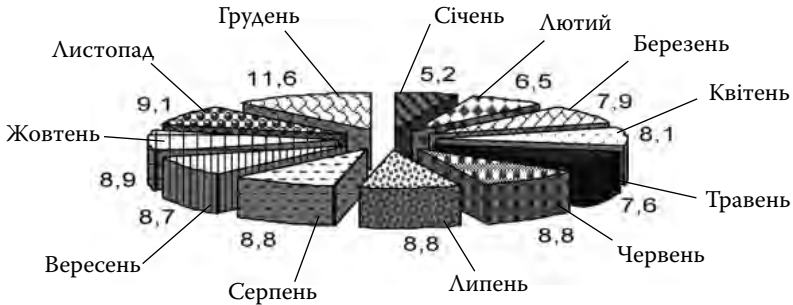


Рис. 3.2. Частки щомісячних надходжень до місцевих бюджетів у річному обсязі за 2009 р.

Складено за: Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної та банківської систем України станом на 01.01.2010 / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Month%20bank-budget/2009_12_bank&budget_new_ukr.pdf.

У 2009 р. (рис. 3.2) найбільшою є частка надходжень до місцевих бюджетів у жовтні, листопаді та грудні. Обсяг надходжень у грудні дорівнював 11,6 % загального річного обсягу надходжень. Найнижчою була питома вага надходжень у січні (5,2 % загального обсягу) і лютому.

У 2010 р. (рис. 3.3) найбільшу питому вагу в загальному обсязі надходжень мали надходження у листопаді – 10,2 % та грудні – 9,9 %. Спостерігалася тотожна 2009 р. тенденція – питома вага надходжень до місцевих бюджетів на початку року була найнижчою (у січні лише 6,2 % загального обсягу). Досить низькою була питома вага надходжень у лютому та травні – саме в ці місяці був помітний спад обсягів надходжень, а тому знизилася і їх частка в сукупному обсязі надходжень.

У 2011 р. (рис. 3.4) динаміка часток щомісячних надходжень до місцевих бюджетів мала позитивну спрямованість із січня

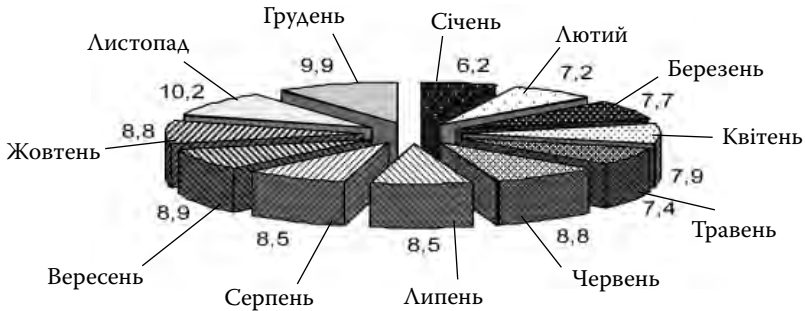


Рис. 3.3. Частки щомісячних надходжень до місцевих бюджетів у річному обсязі за 2010 р.

Складено за: Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної та банківської систем України станом на 01.01.2011 / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Month%20bank-budget/2010/2010_12_bank&budget_new_ukr.pdf.

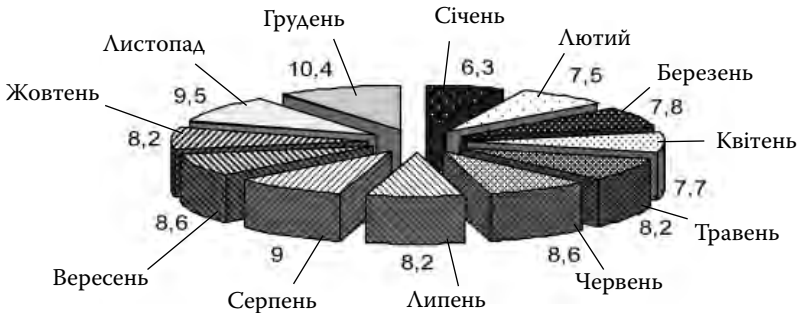


Рис. 3.4. Частки щомісячних надходжень до місцевих бюджетів у річному обсязі за 2011 р.

Складено за: Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної та банківської систем України / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/news/559>.

по серпень, згодом відбувся незначний спад, після якого тенденція до зростання відновилася. Найбільшою у 2011 р. стала частка щомісячних надходжень у грудні – 10,4 % загального обсягу надходжень до місцевих бюджетів. Порівняно з аналогічним періодом 2010 р. збільшилася питома вага надходжень наприкінці періоду.

У 2012 р. (рис. 3.5) найбільшою є частка надходжень до місцевих бюджетів у грудні, листопаді, травні та липні. Максимальний обсяг надходжень у грудні дорівнював 9,8 % загального річного обсягу надходжень. Найнижчою була питома вага надходжень у січні – 6,2 % загального обсягу.

Схарактеризуємо темпи зростання надходжень до місцевих бюджетів за 2007–2012 рр. (рис. 3.6).

Найбільше доходи місцевих бюджетів зросли у 2007 р. порівняно з 2006 р. – на 46,4 %. Щодо кризових 2008 та 2009 рр., то їхні тенденції свідчать про економічні проблеми та недоотримання доходів місцевими бюджетами: у 2009 р. близько

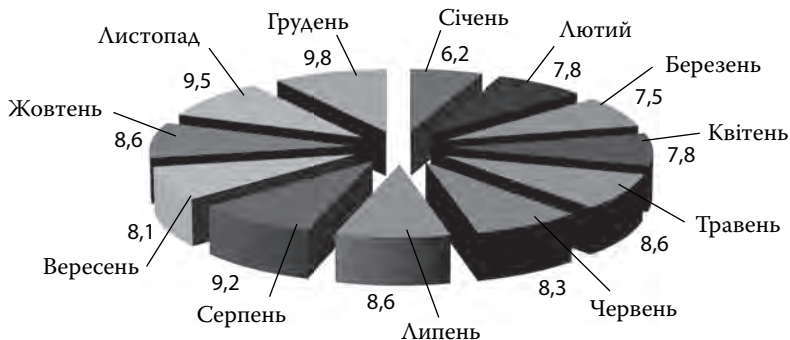


Рис. 3.5. Частки щомісячних надходжень до місцевих бюджетів у річному обсязі за 2012 р.

Складено за: ДНУ “Академія фінансового управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ndfi.minfin.gov.ua>.

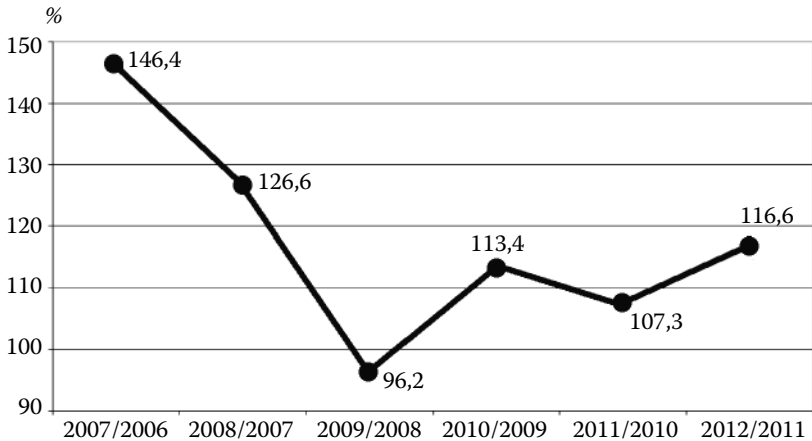


Рис. 3.6. Динаміка доходів місцевих бюджетів

Складено за: Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної та банківської систем України / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/news/559>.

4 % порівняно з попереднім роком. У 2010 р. спостерігалось поживавлення – порівняно з 2009 р. отримано доходів на 13,4 % більше. Однак у 2011 р. проти 2010 р. приріст доходів знизився – здебільшого через зміну системи місцевого оподаткування, зменшення кількості місцевих податків та зборів. У 2012 р. доходи місцевих бюджетів зросли на 16,6 % порівняно з минулим роком.

Структура надходжень до місцевих бюджетів відображає відповідні частки певних груп доходів, що беруть участь у їх формуванні (рис. 3.7–3.10).

У 2009 р. найбільшу питому вагу у структурі надходжень мали податкові надходження – 83,3 %. У 2010 р. частка податкових надходжень збільшилася порівняно з 2009 р. (83,9 %). Частка неподаткових надходжень не змінилася, частка інших

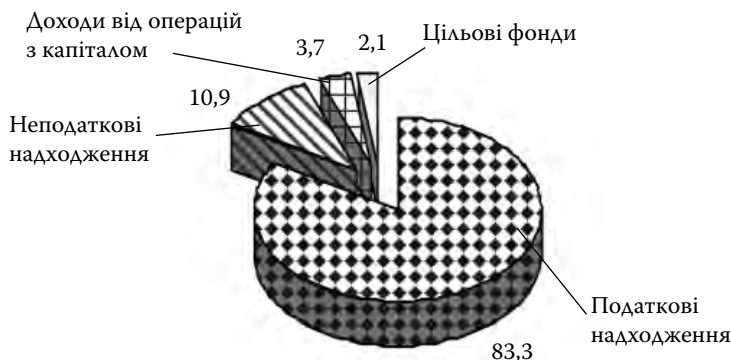


Рис. 3.7. Структура надходжень до місцевих бюджетів у 2009 р.

Складено за: Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної та банківської систем України станом на 01.01.2010 / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Month%20bank-budget/2009_12_bank&budget_new_ukr.pdf.

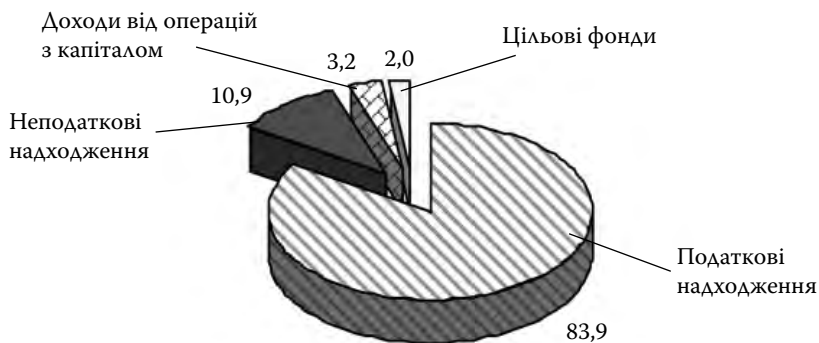


Рис. 3.8. Структура надходжень до місцевих бюджетів у 2010 р.

Складено за: Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної та банківської систем України станом на 01.01.2011 / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Month%20bank-budget/2010/2010_12_bank&budget_new_ukr.pdf.

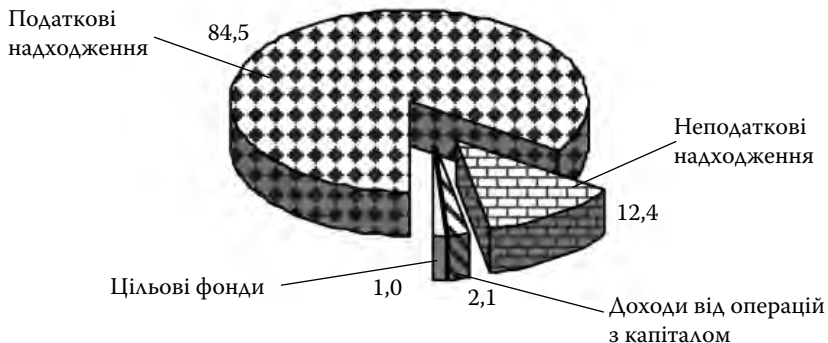


Рис. 3.9. Структура надходжень до місцевих бюджетів у 2011 р.

Складено за: Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної та банківської систем України / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/news/559>.

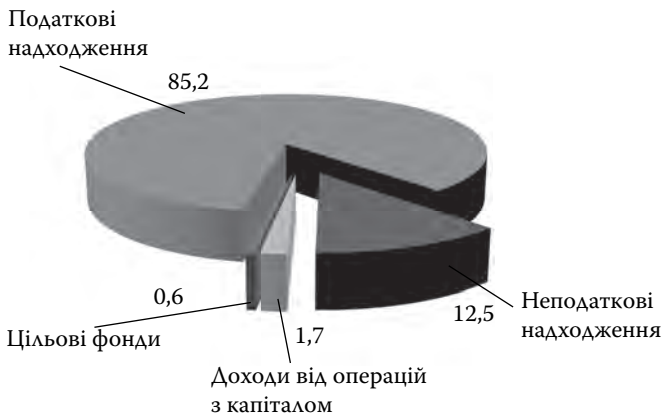


Рис. 3.10. Структура надходжень до місцевих бюджетів у 2012 р.

Складено за: ДННУ “Академія фінансового управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ndfi.minfin.gov.ua>.

надходжень зменшилася. У 2011 р. частка податкових надходжень зросла до 84,5 %. У 2012 р. зазначений показник зріс на 0,7 % і становив 85,2 %. Частка доходів від операцій з капіталом у загальному обсязі надходжень поступово знижувалась і у 2012 р. дорівнювала лише 1,7 %. Здебільшого це зумовлено зменшенням кількості об'єктів, що перебувають у комунальній власності й можуть бути реалізовані.

Оскільки податкові надходження мають найбільшу питому вагу, проаналізуємо їх щомісячне надходження у 2012 р., а також проведемо орієнтовне порівняння динаміки з попередніми роками (рис. 3.11). У 2012 р. стрімке зростання податкових надходжень до місцевих бюджетів спостерігалось в лютому (6815,7 млн грн) і листопаді (8327,4 млн грн, що на 1019 млн

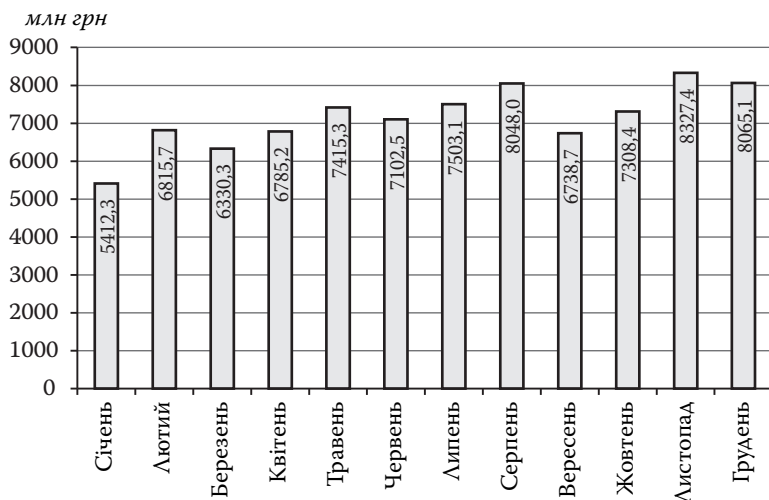


Рис. 3.11. Динаміка щомісячних податкових надходжень до місцевих бюджетів у 2012 р.

Складено за: Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної та банківської систем України / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/news/559>.

грн більше, ніж у жовтні). У березні та вересні обсяг податкових надходжень скоротився.

У 2011 р. стрімке зростання податкових надходжень до місцевих бюджетів спостерігалось в серпні (6755,0 млн грн) і листопаді (7099,9 млн грн, що на 1025,1 більше, ніж у жовтні). У вересні та жовтні обсяг податкових надходжень скоротився.

Важливо зазначити, що структура надходжень місцевих бюджетів характеризується нерівномірністю – понад 75 % загального обсягу становлять податкові надходження, а частка інших груп доходів є незначною. Отже, основним можливим джерелом доходів місцевих бюджетів є податки та збори як загальнодержавного, так і місцевого значення.

Місцеві податки та збори є складовою групи податкових надходжень до місцевих бюджетів, тому важливо дослідити їх значення у процесі наповнення місцевих бюджетів доходами. По-перше, проаналізуємо структуру та динаміку групи податкових надходжень (рис. 3.12).

Рис. 3.12 демонструє такі тенденції:

- а) у податкових надходженнях протягом 2006–2011 рр. найбільшу питому вагу мав податок на доходи фізичних осіб – від 73 до 78 %;
- б) досить високою є частка платежів за ресурси – до 20 %;
- в) податок з власників транспортних засобів змінено на податок за першу реєстрацію транспортного засобу, і його питома вага значно знизилася;
- г) частка місцевих податків і зборів не була значною – вона коливалася у межах від 1 до 3,5 %, що свідчить про недостатній рівень розвитку системи місцевого оподаткування.

У табл. 3.2 наведено дані про щомісячні надходження від місцевих податків та зборів.

У ході аналізу динаміки щомісячних надходжень від місцевих податків та зборів у 2009 р. (рис. 3.13) важливо окреслити деякі тенденції:

- а) зміна обсягів надходжень характеризувалася нерівномірністю – чергуються спади та зростання;

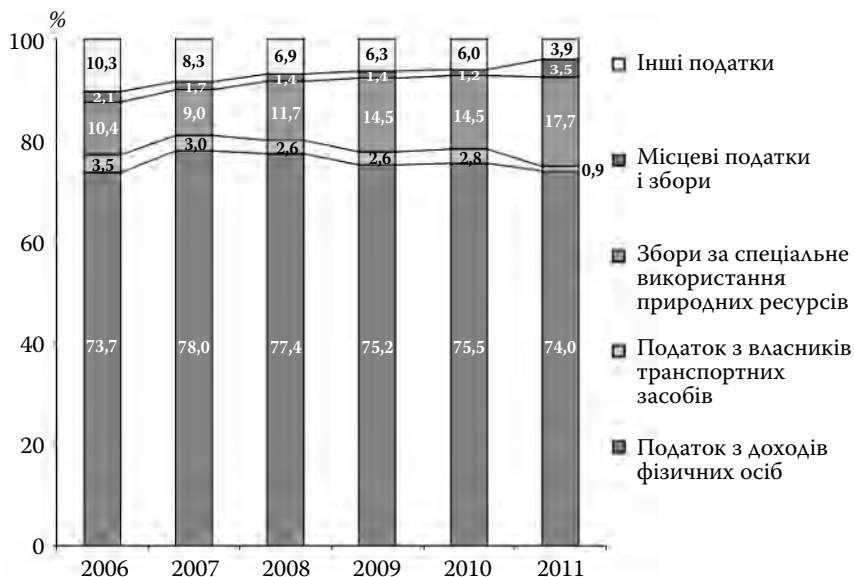


Рис. 3.12. Динаміка структури податкових надходжень до місцевих бюджетів у січні – грудні відповідних років

Складено за: Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної та банківської систем України / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/news/559>.

- б) обсяги надходжень не були фіскально значимими (максимальний обсяг становив 74,8 млн грн – у липні);
- в) загалом обсяги надходжень коливаються в межах від 60 млн до 75 млн грн, тобто місцеві податки і збори не були ефективним джерелом наповнення місцевих бюджетів.

У 2010 р. максимальними надходження від місцевих податків та зборів були у серпні – 77,1 млн грн, мінімальними у січні – лише 59,7 млн грн, що менше за аналогічний показник 2009 р., та у грудні – 61 млн грн, що також менше, ніж у 2009 р. (рис. 3.14).

Таблиця 3.2

**Обсяги щомісячних надходжень від місцевих податків
та зборів у місцеві бюджети, млн грн**

Місяць	2009	2010	2011	2012
Січень	63,9	59,7	199,9	347,8
Лютий	62,5	61,2	197,5	240,4
Березень	60,7	63,2	236,6	297,7
Квітень	68,7	68,4	205,6	483,3
Травень	68,6	72,3	190,1	537,4
Червень	65,0	69,9	232,5	327,9
Липень	74,8	75,3	223,4	576,7
Серпень	73,7	77,1	207,1	632,3
Вересень	66,0	67,1	238,9	345,2
Жовтень	70,3	69,5	219,9	608,4
Листопад	70,0	74,8	205,7	706,1
Грудень	64,4	61,0	192,5	351,9

Складено за: Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної та банківської систем України станом на 01.01.2010 / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Month%20bank-budget/2009_12_bank&budget_new_ukr.pdf; Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної та банківської систем України станом на 01.01.2011 / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Month%20bank-budget/2010/2010_12_bank&budget_new_ukr.pdf; Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної та банківської систем України / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/news/559>.

Загальна тенденція динаміки надходжень від місцевих податків та зборів позитивна – їх обсяги порівняно з попереднім періодом зросли майже в кожному місяці, однак надходження

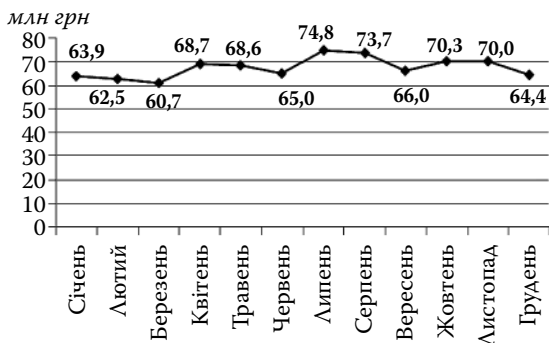


Рис. 3.13. Динаміка щомісячних надходжень від місцевих податків та зборів у 2009 р.

Складено за: Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної та банківської систем України станом на 01.01.2010 / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Month%20bank-budget/2009_12_bank&budget_new_ukr.pdf.

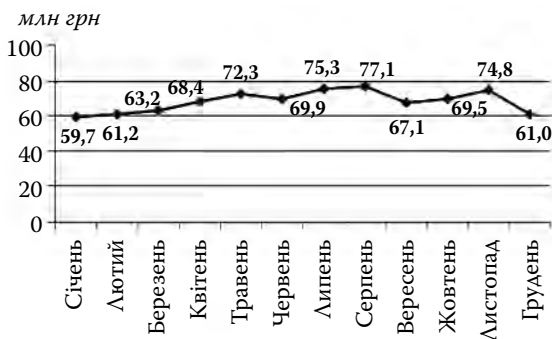


Рис. 3.14. Динаміка щомісячних надходжень від місцевих податків та зборів у 2010 р.

Складено за: Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної та банківської систем України / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/news/559>.

не є рівномірними протягом року. Із січня по травень 2010 р. щомісяця збільшувалися надходження місцевих податків та зборів, однак згодом ці надходження зростали лише в серпні та листопаді, в інші місяці суми податків надходили у меншому обсязі.

Порівняно з аналогічними показниками 2010 р. у 2011 р. надходження місцевих податків та зборів збільшилися, перевищуючи 190 млн грн щомісяця (у 2010 р. – не більше як 80 млн грн) (рис. 3.15). Отже, у 2011 р. з'явилася позитивна тенденція.

У 2011 р. найбільше місцевих податків та зборів отримано у березні, червні та вересні – 236,6 млн, 232,5 млн та 238,9 млн грн відповідно. Найменше місцевих податків та зборів було одержано у травні – 190,1 млн грн. Важливо зазначити, що у грудні 2011 р. ці надходження знизилися, ймовірно, через те, що система місцевого оподаткування перебуває у стані реформування.

За аналізований період динаміка обсягів надходжень від місцевих податків та зборів змінювалася кілька разів: у 2006–

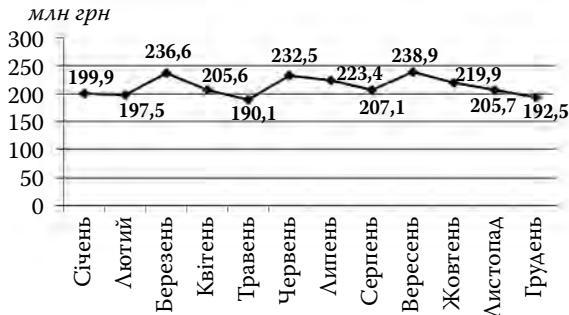


Рис. 3.15. Динаміка щомісячних надходжень від місцевих податків та зборів у 2011 р.

Складено за: Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної та банківської систем України / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/news/559>.

2008 рр. відбувалося їх інтенсивне зростання, у 2009 р. стався помітний спад, здебільшого спричинений кризовим станом економіки, а згодом зростання відновилося – у 2010 р. обсяги надходжень майже досягли рівня 2008 р. У 2012 р. спостерігалося значне зростання обсягу надходжень – до 700 млн грн у листопаді (рис 3.16).

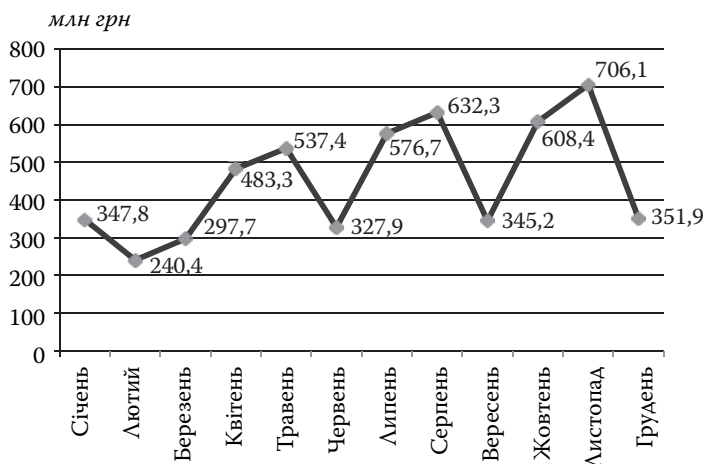


Рис. 3.16. Динаміка щомісячних надходжень від місцевих податків та зборів у 2012 р.

Складено за: ДННУ “Академія фінансового управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ndfi.minfin.gov.ua>.

Частка місцевих податків та зборів за 2006–2010 рр. у доходах загального фонду місцевих бюджетів поступово знизилася і у 2010 р. дорівнювала лише 1,3 % обсягу доходів, що свідчить про низький рівень фінансової автономії органів місцевого самоврядування (рис. 3.17). За період 2011–2012 рр. обсяг місцевих податків та зборів збільшився майже до 5,5 млрд грн, що становило 6,7 % обсягу доходів загального фонду місцевих бюджетів.

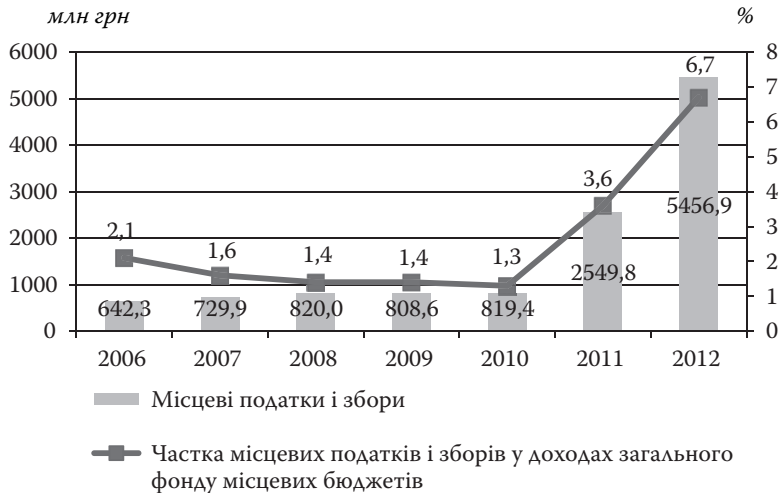


Рис. 3.17. Динаміка надходжень та частки місцевих податків та зборів у доходах загального фонду місцевих бюджетів

Складено за: Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної та банківської систем України / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/news/559>; ДННУ “Академія фінансового управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ndfi.minfin.gov.ua>.

Важливою складовою місцевих податків та зборів став єдиний податок, який Податковим кодексом України віднесено до місцевих податків та зборів.

Проаналізуємо надходження єдиного податку у 2011 р. на підставі рис. 3.18.

За 2011 р. змінилися механізми сплати єдиного податку, що вплинуло на обсяги надходжень, які були максимальними у березні, червні та вересні, а у грудні відбувся значний спад (загальна сума була нижчою навіть порівняно з груднем 2006 р.). Це свідчить про значний вплив змін у законодавстві на обсяги збирання податків.

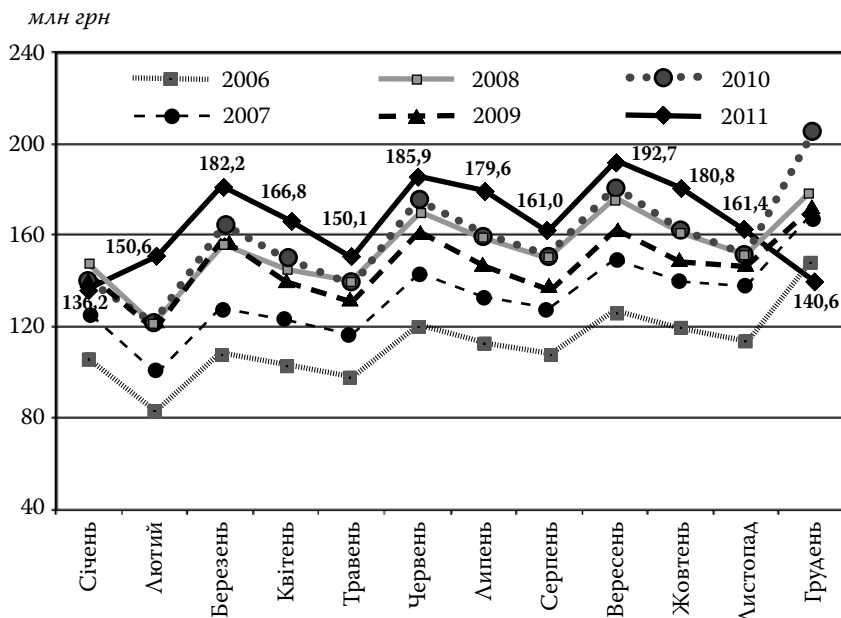


Рис. 3.18. Динаміка щомісячних надходжень єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва до місцевих бюджетів

Складено за: Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної та банківської систем України / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/news/559>.

Отже, на підставі проаналізованих даних можна зробити певні висновки:

- місцеві податки та збори у структурі податкових надходжень не є основними;
- обсяги місцевих податків та зборів у доходах загального фонду становлять не більше 1–2 %, що свідчить про дуже низький рівень фінансової автономії та залежність місцевих органів влади й місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів;

- в) урегулювання питань щодо механізму справляння єдиного податку призвело до скорочення обсягів його надходжень до місцевих бюджетів;
- г) залишаються неврегульованими проблеми введення в дію податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки.

Підбиваючи підсумки, зауважимо, що система місцевого оподаткування перебуває у стані становлення та потребує вдосконалення, а також пошуку нових джерел доходів місцевих бюджетів.

Разом із виявленням загальних тенденцій формування доходів місцевих бюджетів по Україні в цілому необхідно проаналізувати територіальні особливості формування дохідної частини місцевих бюджетів. За допомогою методу АВС, який дає змогу визначити рейтинг і частку кожного та окремих груп об'єктів у загальній сумі характеристик, за якими вони досліджуються, проаналізовано доходи місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) регіонів України у 2010–2011 рр.

Результати досліджень загального фонду наведено у табл. 3.3–3.4. У 2011 р. лінії поділу груп А та В, В та С змістилися на дві позиції донизу, але величина доходів цього фонду по кількості регіонів збільшилася при зростанні всіх доходів у кожному регіоні, крім м. Києва. Порядок розташування регіонів практично не змінився.

У табл. 3.5, 3.6 наведено результати АВС-аналізу спеціального фонду.

У 2011 р. межа між групами А та В змістилася донизу на одну позицію, а між В та С – догори на одну позицію, тобто група В цього фонду за кількістю регіонів порівняно з табл. 3.6 збільшилася. Статистичні дані засвідчують тенденцію вирівнювання доходів спеціального фонду у 2011 р.

Результати АВС-аналізу доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) регіонів України у 2010–2011 рр. наведено у табл. 3.7 та 3.8.

Таблиця 3.3

**АВС-аналіз загального фонду місцевих бюджетів у розрізі
регіонів у 2010 р., млрд грн**

№ з/п	Регіон	Загальний фонд	Частка загального фонду	Частка фонду наростаючим підсумком (вісь ОУ), %	АВС-класифікація
1	м. Київ	12,85	19,00	19,00	А
2	Донецька	7,46	11,03	30,03	
3	Дніпропетровська	6,15	9,09	39,12	
4	Харківська	3,81	5,63	44,75	
5	Одеська	3,39	5,00	49,75	
6	Автономна Республіка Крим	3,26	4,82	54,58	
7	Луганська	2,81	4,16	58,73	
8	Запорізька	2,80	4,14	62,88	
9	Львівська	2,80	4,13	67,01	
10	Київська	2,61	3,86	70,87	
11	Полтавська	2,14	3,16	74,03	В
12	Вінницька	1,59	2,35	76,38	
13	Черкаська	1,44	2,12	78,50	
14	Миколаївська	1,43	2,11	80,61	
15	Сумська	1,30	1,92	82,53	
16	Житомирська	1,27	1,88	84,41	
17	Хмельницька	1,25	1,85	86,26	
18	Івано-Франківська	1,16	1,72	87,97	С
19	Чернігівська	1,06	1,57	89,54	
20	Кіровоградська	1,06	1,56	91,10	
21	Рівненська	1,05	1,55	92,66	
22	Херсонська	0,99	1,47	94,13	
23	Закарпатська	0,93	1,37	95,49	
24	Волинська	0,82	1,22	96,71	

Закінчення табл. 3.3

№ з/п	Регіон	Загальний фонд	Частка загального фонду	Частка фонду наростаючим підсумком (вісь ОУ), %	АВС-класифікація
25	Тернопільська	0,79	1,16	97,87	С
26	Чернівецька	0,73	1,08	98,96	
27	м. Севастополь	0,71	1,04	100,00	
Всього		67,65	100		–

Складено за: Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної та банківської систем України станом на 01.01.2011 / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Month%20bank-budget/2010/2010_12_bank&budget_new_ukr.pdf.

Таблиця 3.4

АВС-аналіз загального фонду місцевих бюджетів у розрізі регіонів у 2011 р., млрд грн

№ з/п	Регіон	Загальний фонд	Частка загального фонду	Частка фонду наростаючим підсумком (вісь ОУ), %	АВС-класифікація
1	м. Київ	8,66	12,13	12,13	А
2	Донецька	8,59	12,03	24,16	
3	Дніпропетровська	7,38	10,34	34,50	
4	Харківська	4,37	6,12	40,63	
5	Одеська	3,72	5,22	45,84	
6	Автономна Республіка Крим	3,72	5,21	51,05	
7	Запорізька	3,28	4,59	55,64	
8	Луганська	3,24	4,54	60,18	

Закінчення табл. 3.4

№ з/п	Регіон	Загальний фонд	Частка загального фонду	Частка фонду наростаючим підсумком (вісь ОУ), %	АВС-класифікація
9	Львівська	3,09	4,33	64,51	А
10	Київська	3,05	4,27	68,78	
11	Полтавська	2,71	3,80	72,58	
12	Вінницька	1,79	2,50	75,08	
13	Черкаська	1,64	2,29	77,37	В
14	Миколаївська	1,55	2,17	79,55	
15	Сумська	1,53	2,14	81,68	
16	Житомирська	1,42	1,99	83,67	
17	Хмельницька	1,37	1,92	85,60	
18	Івано-Франківська	1,30	1,82	87,42	
19	Чернігівська	1,22	1,70	89,12	
20	Кіровоградська	1,21	1,69	90,81	С
21	Рівненська	1,16	1,62	92,43	
22	Херсонська	1,10	1,54	93,97	
23	Закарпатська	0,98	1,37	95,34	
24	Волинська	0,91	1,28	96,62	
25	Тернопільська	0,84	1,18	97,80	
26	м. Севастополь	0,80	1,13	98,93	
27	Чернівецька	0,76	1,07	100,00	
Всього		71,39	100	–	–

Складено за: Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної та банківської систем України / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/news/559>.

Таблиця 3.5

**АВС-аналіз спеціального фонду місцевих бюджетів
у розрізі регіонів у 2010 р., млрд грн**

№ з/п	Регіон	Спеціальний фонд	Частка спеціального фонду	Частка фонду наростаючим підсумком (вісь ОУ), %	АВС-класифікація
1	м. Київ	1,96	15,22	15,22	А
2	Донецька	1,15	8,92	24,14	
3	Автономна Республіка Крим	0,90	7,01	31,16	
4	Дніпропетровська	0,90	6,95	38,11	
5	Одеська	0,74	5,73	43,84	
6	Київська	0,65	5,03	48,86	
7	Харківська	0,62	4,81	53,67	
8	Львівська	0,58	4,51	58,19	
9	Луганська	0,57	4,43	62,62	
10	Запорізька	0,46	3,57	66,19	
11	Полтавська	0,45	3,50	69,70	В
12	Вінницька	0,34	2,63	72,32	
13	Черкаська	0,31	2,42	74,74	
14	Івано-Франківська	0,31	2,37	77,12	
15	Хмельницька	0,27	2,13	79,24	
16	Рівненська	0,27	2,09	81,33	
17	Житомирська	0,26	2,02	83,35	
18	Миколаївська	0,26	2,01	85,36	С
19	Херсонська	0,25	1,98	87,33	
20	Волинська	0,23	1,82	89,16	
21	Сумська	0,23	1,80	90,96	

Закінчення табл. 3.5

№ з/п	Регіон	Спеціальний фонд	Частка спеціального фонду	Частка фонду наростаючим підсумком (вісь ОУ), %	АВС-класифікація
22	Чернігівська	0,22	1,73	92,68	С
23	Закарпатська	0,22	1,67	94,35	
24	Чернівецька	0,21	1,64	95,99	
25	Кіровоградська	0,19	1,51	97,50	
26	Тернопільська	0,19	1,49	98,99	
27	м. Севастополь	0,13	1,01	100,00	
Всього		12,89	100	–	

Складено за: Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної та банківської систем України станом на 01.01.2011 / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Month%20bank-budget/2010/2010_12_bank&budget_new_ukr.pdf.

Таблиця 3.6

**АВС-аналіз спеціального фонду місцевих бюджетів
у розрізі регіонів у 2011 р., млрд грн**

№ з/п	Регіон	Спеціальний фонд	Частка спеціального фонду	Частка фонду наростаючим підсумком (вісь ОУ), %	АВС-класифікація
1	м. Київ	2,09	13,86	13,86	А
2	Донецька	1,43	9,46	23,33	
3	Дніпропетровська	1,06	7,07	30,39	
4	Автономна Республіка Крим	0,86	5,73	36,12	
5	Харківська	0,86	5,71	41,83	
6	Київська	0,80	5,28	47,11	

Закінчення табл. 3.6

№ з/п	Регіон	Спеціальний фонд	Частка спеціального фонду	Частка фонду наростаючим підсумком (вісь ОУ), %	АВС-класифікація
7	Луганська	0,72	4,79	51,90	А
8	Одеська	0,69	4,58	56,47	
9	Львівська	0,62	4,09	60,56	
10	Полтавська	0,58	3,86	64,41	
11	Запорізька	0,57	3,76	68,18	
12	Івано-Франківська	0,42	2,81	70,99	В
13	Вінницька	0,39	2,60	73,59	
14	Рівненська	0,38	2,54	76,13	
15	Черкаська	0,35	2,35	78,48	
16	Хмельницька	0,35	2,34	80,82	
17	Житомирська	0,31	2,07	82,90	С
18	Миколаївська	0,31	2,04	84,94	
19	Херсонська	0,31	2,04	86,98	
20	Сумська	0,30	2,00	88,98	
21	Чернівецька	0,29	1,91	90,89	
22	Волинська	0,27	1,78	92,66	
23	Чернігівська	0,26	1,74	94,40	
24	Кіровоградська	0,23	1,54	95,95	
25	Тернопільська	0,23	1,53	97,48	
26	Закарпатська	0,23	1,53	99,01	
27	м. Севастополь	0,15	0,99	100,00	
Всього		15,07	100	–	–

Складено за: Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної та банківської систем України / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/news/559>.

Таблиця 3.7

**АВС-аналіз доходів місцевих бюджетів регіонів України
(без урахування міжбюджетних трансфертів) за 2010 р.**

№ з/п	Регіон	Доходи регіонів, млрд грн	Частка фонду, %	Частка фонду наростаючим підсумком (вісь ОУ), %	АВС-класифікація
1	м. Київ	14,81	18,39	18,39	А
2	Донецька	8,61	10,69	29,09	
3	Дніпропетровська	7,05	8,75	37,84	
4	Харківська	4,43	5,50	43,33	
5	Автономна Республіка Крим	4,17	5,17	48,51	
6	Одеська	4,12	5,12	53,63	
7	Луганська	3,38	4,20	57,83	
8	Львівська	3,38	4,19	62,02	
9	Запорізька	3,26	4,05	66,07	
10	Київська	3,26	4,04	70,12	
11	Полтавська	2,59	3,22	73,34	
12	Вінницька	1,93	2,39	75,73	В
13	Черкаська	1,75	2,17	77,90	
14	Миколаївська	1,69	2,09	80,00	
15	Житомирська	1,53	1,90	81,90	
16	Сумська	1,53	1,90	83,79	
17	Хмельницька	1,52	1,89	85,69	
18	Івано-Франківська	1,47	1,82	87,51	С
19	Рівненська	1,32	1,64	89,15	
20	Чернігівська	1,29	1,60	90,74	
21	Кіровоградська	1,25	1,55	92,29	
22	Херсонська	1,25	1,55	93,85	

Закінчення табл. 3.7

№ з/п	Регіон	Доходи регіонів, млрд грн	Частка фонду, %	Частка фонду наростаючим підсумком (всього ОУ), %	АВС-класифікація
23	Закарпатська	1,14	1,42	95,26	С
24	Волинська	1,06	1,31	96,57	
25	Тернопільська	0,98	1,21	97,79	
26	Чернівецька	0,94	1,17	98,96	
27	м. Севастополь	0,84	1,04	100,00	
Всього		80,54	100	–	–

Складено за: Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної та банківської систем України станом на 01.01.2011 / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Month%20bank-budget/2010/2010_12_bank&budget_new_ukr.pdf.

Таблиця 3.8

**АВС-аналіз доходів місцевих бюджетів регіонів України
(без урахування міжбюджетних трансфертів) за 2011 р.**

№ з/п	Регіон	Доходи регіонів, млрд грн	Частка фонду, %	Частка фонду наростаючим підсумком (всього ОУ), %	АВС-класифікація
1	м. Київ	10,68	12,35	12,35	А
2	Донецька	10,08	11,66	24,02	
3	Дніпропетровська	8,45	9,77	33,79	
4	Харківська	5,23	6,05	39,84	
5	Автономна Республіка Крим	4,58	5,30	45,14	
6	Одеська	4,41	5,10	50,24	
7	Луганська	3,96	4,58	54,83	

Закінчення табл. 3.8

№ з/п	Регіон	Доходи регіонів, млрд грн	Частка фонду, %	Частка фонду наростаючим підсумком (вісь ОУ), %	АВС-класифікація
8	Запорізька	3,84	4,45	59,27	А
9	Київська	3,84	4,44	63,71	
10	Львівська	3,71	4,29	68,00	
11	Полтавська	3,29	3,81	71,81	
12	Вінницька	2,18	2,52	74,33	В
13	Черкаська	1,99	2,30	76,63	
14	Миколаївська	1,86	2,15	78,78	
15	Сумська	1,83	2,11	80,90	
16	Житомирська	1,73	2,00	82,90	
17	Хмельницька	1,73	2,00	84,90	
18	Івано-Франківська	1,72	1,99	86,89	С
19	Рівненська	1,54	1,78	88,67	
20	Чернігівська	1,48	1,71	90,38	
21	Кіровоградська	1,44	1,66	92,05	
22	Херсонська	1,41	1,63	93,68	
23	Закарпатська	1,21	1,39	95,07	
24	Волинська	1,18	1,37	96,44	
25	Тернопільська	1,07	1,24	97,68	
26	Чернівецька	1,05	1,22	98,90	
27	м. Севастополь	0,95	1,10	100,00	
Всього		86,46	100	–	–

Складено за: Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної та банківської систем України / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/news/559>.

Таким чином, за 2010–2011 рр. класи А, В, С за кількісним складом не змінилися: клас А – 11 суб'єктів, клас В – 7, клас С – 9 суб'єктів. У 2011 р. у групі А Львівська область змістилася на 10-ту позицію порівняно з 8-ю у 2010 р., у групі В помінялися місцями Сумська та Житомирська області, а в групі С позиції регіонів залишилися незмінними.

У 2010 р. клас А забезпечував надходження до загального обсягу місцевих бюджетів у розмірі 59,068 млрд грн (73,34 %), клас В – 11,412 млрд грн (14,17 %), клас С – 10,06 млрд грн (12,49 %).

У 2011 р. клас А забезпечував надходження до загального обсягу місцевих бюджетів у розмірі 62,086 млрд грн (71,81 %), клас В – 19,035 млрд грн (15,08 %), клас С – 11,336 млрд грн (13,11 %). За 2011 р. надходження від класу А зменшилися на 1,53 %, класів В і С збільшилися відповідно на 0,91 і 0,62 %.

Збільшення у 2011 р. доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) за групами та в кожному регіоні, крім м. Києва, і співвідношення спеціального та загального фондів бюджетів (з 0,19 до 0,21) свідчить про тенденцію вирівнювання самостійної частини бюджету регіонів при її зростанні, тобто про позитивний вплив ухвалених Бюджетного та Податкового кодексів України.

3.2. ФІНАНСОВИЙ СТАН МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

Проблеми організації міжбюджетних відносин, фінансового вирівнювання розвитку регіонів, зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування входять до кола наукових інтересів багатьох учених. Вони визначають теоретичні й практичні аспекти регулювання фінансових відносин між центральною владою й органами місцевого самоврядування, висвітлюють наявні у сфері проблеми, пропонують способи їх

розв'язання, вносять пропозиції щодо реформування міжбюджетних відносин в Україні [57].

В унітарних країнах бюджетна система становить сукупність бюджетів усіх територіально-адміністративних одиниць і має дві ланки: державний бюджет і бюджети місцевих органів самоврядування. Наприклад, бюджетна система Японії охоплює державний бюджет, бюджети 47 префектур і 3255 муніципалітетів. У Франції бюджетна система складається з центрального бюджету та бюджетів 95 департаментів і близько 37 тис. комун [58]. В Україні бюджетна система дворівнева, тобто типова для унітарних країн, і утворюється з державного бюджету та 12 111 місцевих бюджетів.

Ключову роль відіграє державний бюджет, за допомогою якого центральна влада акумулює основну частину національного доходу, що перерозподіляється через фінансову систему. Розподіл доходів і витрат між окремими видами бюджету закріплено законодавчо.

Міжбюджетні трансферти в Україні є головною формою реалізації міжбюджетних відносин і спрямовані на збалансування та вирівнювання фінансової спроможності відповідних бюджетів. Їхні властивості розкрито в табл. 3.9.

Основну увагу слід приділяти якісним параметрам кожного інструменту міжбюджетних трансфертів, що використовуються для фінансування певного виду повноважень (функцій) органів місцевого самоврядування, для встановлення критеріїв застосування й можливостей впровадження.

Міжбюджетні трансферти надаються з метою:

а) коригування вертикальних фіскальних дисбалансів – покриття фіскального розриву між потребами у видатках і плановими обсягами закріплених доходів місцевих бюджетів;

б) фінансування, компенсації витрат (втрат) місцевих бюджетів, пов'язаних із реалізацією загальнодержавної політики;

в) коригування горизонтальних фіскальних розривів (фінансового вирівнювання). Трансферти спрямовані на вирів-

Таблиця 3.9

Властивості міжбюджетних трансфертів

Види	Цільове спрямування	Джерело отримання
Дотація вирівнювання	Бюджету АРК, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва та Севастополя, районним бюджетам та бюджетам міст республіканського АРК і міст обласного значення	З Державного бюджету України
	Іншим бюджетам місцевого самоврядування, для яких у державному бюджеті визначаються міжбюджетні відносини	З Державного бюджету України
	Бюджетам міст районного значення, сільським, селищним бюджетам	З Державного бюджету України через районні бюджети
Субвенції	На здійснення державних програм соціального захисту	З Державного бюджету України
	Субвенція на виконання інвестиційних програм (проектів)	З Державного бюджету України
	На утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування	З місцевих бюджетів
	На виконання інвестиційних програм (проектів)	З місцевих бюджетів
Субвенції	Інші субвенції	З Державного бюджету України
		З місцевих бюджетів

Закінчення табл. 3.9

Види	Цільове спрямування	Джерело отримання
Кошти, що пере-даються	До державного бюджету	З місцевих бюджетів
	До місцевого бюджету	З інших місцевих бюджетів
Додаткові дотації	На вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів	З Державного бюджету України
	На компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, унаслідок надання пільг, встановлених державою	З Державного бюджету України
	Інші додаткові дотації	З місцевих бюджетів

Джерело: *Огонь Ц. Г.* Програмно-цільовий метод та ефективність бюджетних програм / *Ц. Г. Огонь* // *Фінанси України*. – 2009. – № 7. – С. 20–29.

нювання фінансових умов надання суспільних послуг органами місцевого самоврядування й забезпечують максимально однакові можливості надання базових суспільних послуг їх кінцевим споживачам;

г) коригування зовнішніх ефектів, що виникають при наданні суспільних послуг або впливають на якість цього процесу, – для компенсації органам місцевого самоврядування витрат на суспільні послуги, надання яких зумовлює позитивний або негативний вплив на інші адміністративно-територіальні одиниці;

д) координації, гармонізації витрат місцевих бюджетів, пов'язаних із реалізацією державних цільових програм. Здійснюються для непрямого стимулювання органів місцевого са-

моврядування до участі в реалізації заходів у пріоритетних галузях державної політики. Надання трансфертів має забезпечити управлінську гнучкість і фінансову автономію органів місцевого самоврядування й не повинне призводити до встановлення адміністративного контролю пріоритетів витрачання коштів місцевих бюджетів;

е) забезпечення ефективності справляння місцевих податків і зборів, фінансового управління на місцевому рівні. Умови надання трансфертів місцевим бюджетам мають забезпечити мінімізацію ризиків утворення негативних стимулів для органів місцевого самоврядування під час формування доходів і проведення видатків місцевих бюджетів. Водночас надання трансфертів може стимулювати діяльність органів місцевого самоврядування у сфері бюджетного чи податкового менеджменту;

ж) сприяння гнучкості реалізації макроекономічної й соціальної політики центрального уряду. Необхідний рівень ділової активності в пріоритетних галузях економіки адміністративно-територіальних одиниць може підтримуватися через використання міжбюджетних трансфертів або їх комбінацій [57].

Аналіз міжбюджетних трансфертів в Україні (табл. 3.10) вказує на те, що основним їхнім видом, використовуваним у бюджетній системі, є дотація вирівнювання, причому її обсяг збільшився з 28 810 449,4 тис. грн у 2008 р. до 43 640 459,5 тис. грн у 2010 р.

Таблиця 3.10

Динаміка обсягів міжбюджетних трансфертів, що надаються із загального фонду бюджету місцевим бюджетам, тис. грн

Міжбюджетні трансферти	2008	2009	2010	2011
Дотація вирівнювання з державного бюджету	28810449,4	33356349,5	43640459,5	43582246,2

Закінчення табл. 3.10

Міжбюджетні трансферти	2008	2009	2010	2011
Додаткова дотація з державного бюджету на вирівнювання фінансової забезпеченості	720261,2	667127,0	167127,0	997127,0
Субвенції на здійснення державних програм соціального захисту	19564835,7	20439569,2	28492601,4	35701531,8
Субвенції на використання інвестиційних програм (проектів)	3214127,6	129868,6	170324,5	1374668,8
Інші додаткові дотації та субвенції	2487290,9	578818,3	245693,1	990134,9
Разом	54796964,8	55169732,6	72716205,5	82315708,8

Складено за: Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної та банківської систем України станом на 01.01.2010 / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Month%20bank-budget/2009_12_bank&budget_new_ukr.pdf; Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної та банківської систем України станом на 01.01.2011 / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Month%20bank-budget/2010/2010_12_bank&budget_new_ukr.pdf; Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної та банківської систем України / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/news/559>.

У 2011 р. обсяг дотацій вирівнювання порівняно з 2010 р. зменшився на 58 213,3 тис. грн, але цей вид міжбюджетних трансфертів залишився основним. Також значний обсяг мають субвенції на здійснення державних програм соціального захисту. Такий розподіл між видами міжбюджетних трансфертів пов'язаний із соціальною спрямованістю бюджетної політики держави. Протягом 2008–2011 рр. обсяг субвенцій на реалізацію державних програм соціального захисту збільшився на 82,48 %, що є досить значним зрушенням. Причому обсяг таких субвенцій у складі міжбюджетних трансфертів зріс із 35,7 % у 2008 р. до 43,4 % у 2011 р.

Використання дотацій вирівнювання як виду міжбюджетного трансферту зумовлене Бюджетним кодексом України (статті 97, 98), зокрема для обласних, районних бюджетів, бюджетів Автономної Республіки Крим і міст обласного значення, міст Києва і Севастополя.

Для кращого розуміння взаємовідносин між державним і місцевими бюджетами проаналізуємо міжбюджетні трансферти місцевим бюджетам за типами місцевих бюджетів (табл. 3.11). Основною дотаційною групою є районні бюджети в усіх аналізованих роках. Усі перелічені види міжбюджетних трансфертів надходять до обласних бюджетів. Районні бюджети, крім дотацій вирівнювання з державного бюджету, отримують субвенції на використання інвестиційних програм та інші додаткові дотації.

Більша частка бюджетних трансфертів властива країнам унітарного типу (Нідерланди, Італія), тоді як у федеративних країнах (США, Німеччина) вона є значно нижчою, що доводить твердження про вищий рівень перерозподілу фінансових ресурсів між регіонами в унітарних державах, ніж у федеративних, і, відповідно, відображає міру фінансової централізації у бюджетній системі. З огляду на вихідні позиції класифікації міжбюджетних трансфертів за їхніми джерелами, механізмами розподілу та ступенем свободи використання важливо з'ясувати найзагальніші особливості їх системи.

Таблиця 3.11

Динаміка обсягів міжбюджетних трансфертів, що надаються із загального фонду державного бюджету за типами місцевих бюджетів, тис. грн

Міжбюджетні трансферти	Дотація виділення з державного бюджету	Дотація виділення з державного бюджету на вирівнювання фінансової безпеки	Субвенції на здійснення державних програм центрального заступу	Субвенції на використання інвестиційних програм (проектів)	Інші дотації та субвенції	Разом	
2008	Обласні бюджети	6109025,8	720261,2	18360103,6	2472684,2	869598,7	28531673,5
	Районні бюджети	19098600,0	—	—	30129,9	3640,0	19132369,9
2009	Бюджети місцевого самоврядування	3602823,6	—	1204732,1	711313,5	1614052,2	7132921,4
	Обласні бюджети	7169729,1	667127,0	19312944,5	—	455527,1	27605327,7
2010	Районні бюджети	21428973,0	—	—	215,8	400,0	21429588,8
	Бюджети місцевого самоврядування	4757647,4	—	1126624,7	129652,8	120891,2	6134816,1
2010	Обласні бюджети	9114193,6	167127	26795581,7	99673,1	118308,9	36294884,3
	Районні бюджети	27091606,0	—	—	247,2	430,4	27092283,6
Бюджети місцевого самоврядування	7434659,9	—	1697019,7	70404,2	126953,8	9329037,6	

Закінчення табл. 3.11

Міжбюджетні трансферти	Дотація вирівнювання з державного бюджету	Додаткова дотація з державного бюджету на вирівнювання фінансової безпеки	Субвенції на здійснення державних програм центрального за-хисту	Субвенції на використання інвестиційних програм (проектів)	Інші додаткові дотації та субвенції	Разом
Обласні бюджети	9821331,0	667127,0	33477435,3	253000,0	684441,1	44903334,4
Районні бюджети	26962153,0	—	—	183770,5	27468,7	27173392,2
Бюджети місцевого самоврядування	6798762,3	—	2224096,5	937898,3	278225,1	10238982,2
2011						

Складено на основі звітних даних Державної казначейської служби України про виконання місцевих бюджетів.

Формування фонду бюджетних трансфертів можна здійснювати таким чином (табл. 3.12):

- а) часткові відрахування від одного чи декількох податків, що надходять до центрального бюджету держави;
- б) щорічні асигнування центрального бюджету держави;
- в) обсяг видатків місцевих громад.

Таблиця 3.12

Джерела фонду бюджетних трансфертів окремих країн

Країна	Види бюджетних трансфертів	Джерела бюджетних трансфертів
Німеччина	Додаткові дотації. Допомога на інвестиції. Дотації на виконання спільних завдань. Структурний фонд	2 % ПДВ, сплачується з федеральної частки залежно від місцевих видатків
Росія	Бюджетна дотація. Бюджетні субсидії. Федеральний трансферт. Чисті взаєморозрахунки	Бюджетні асигнування – 15 %. Надходження до державного бюджету залежно від рівня місцевих видатків
Франція	Глобальна дотація на фінансування дотації на компенсацію податкових пільг. Глобальна дотація на устаткування. Компенсація ПДВ. Спеціальні субвенції	Щорічна індексована частка ПДВ. Бюджетні асигнування, частка податку на прибуток залежно від місцевих видатків. Бюджетні асигнування залежно від місцевих видатків
Швеція	Незв'язані субвенції. Цільові дотації	Бюджетні асигнування залежно від місцевих видатків
Польща	Загальні субвенції. Цільові дотації	Частка до бюджетних видатків держави. Бюджетні асигнування залежно від місцевих видатків

Джерело: *Степук В.* Доходи місцевих бюджетів: актуальні питання обслуговування / *В. Степук* // Казна України. – 2010. – № 5. – С. 26–27.

Загалом вважається, що найстабільнішими частками бюджетних трансфертів є ті, джерело яких прив'язане до доходів бюджету, хоча повної стабільності такий підхід не гарантує. З перерахованих країн найстабільнішими, з огляду на фінансові джерела, є дотації у Франції.

Конкретні моделі фінансового вирівнювання у різних країнах ґрунтуються на рівні децентралізації бюджетно-податкової системи, обсязі повноважень місцевих органів влади, виборі між економічною ефективністю й соціальною справедливістю, масштабах регіональної асиметрії, унітарному чи федеративному устрої. Однак спільним принципом моделей міжбюджетних відносин є те, що державні органи несуть відповідальність за вирішення питань місцевого розвитку, не застосовуючи прямих методів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Фінансова підтримка регіонів здійснюється за допомогою нецільових переданих коштів, котрі орган місцевого самоврядування може використовувати на власний розсуд, і цільових фінансових ресурсів, призначення яких зумовлене законодавчим актом. Бюджетні дотації (нецільові трансферти) найбільше застосовуються у Швеції та Німеччині.

Важливим є високий ступінь досконалості й усталеності нормативно-правової бази регулювання міжбюджетних відносин, яка прямо впливає на функціонування місцевих бюджетів.

Серед країн із ефективною нормативно-правовою базою регулювання місцевих бюджетів можна назвати Францію, Німеччину та Швецію. Так, у Франції основні види бюджетних трансфертів визначаються спеціальними законами, зведеними в Адміністративний кодекс місцевого самоврядування, Кодекс комун тощо. У Німеччині дефініції основних видів бюджетних трансфертів землям закріплені в Основному законі (Фінансова конституція), а механізм їх надання визначається спеціальними законами ("Про вирівнювання різної економічної сили земель" та ін.), законами про окремі види грошових виплат, віднесених до спеціальної компетенції [61, с. 92].

Цікавим прикладом урегулювання питань зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів на засадах перерозподілу ресурсів є Італія, бюджетна система якої, як і України, характеризується жорсткою централізацією. З метою підвищення економічної самостійності місцевих бюджетів було прийнято низку законів так званого фіскального федералізму. Приміром, трансферти місцевим бюджетам “заморозили”, а місцевим органам влади було запропоновано ввести місцеві податки або удосконалити старі. До економічного плану розвитку країни внесено положення про подальший розподіл функцій між центральними, місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування з метою забезпечення населення якісними послугами.

Огляд міжбюджетних відносин у зарубіжних країнах та формування дохідної бази місцевих бюджетів охоплює характеристику адміністративно-територіального устрою держави, короткий огляд податкової системи, і насамперед систему взаємодії центральних і місцевих органів влади, порядок надання бюджетних трансфертів.

Структура доходів свідчить про постійну тенденцію збільшення коштів самоврядування, які перерозподіляються через державний бюджет. При формуванні місцевих бюджетів не забезпечується співвідношення між податковими надходженнями та дотаціями.

Укріплення фінансової самостійності місцевих бюджетів можна досягнути насамперед шляхом зміцнення їхньої дохідної бази та стимулювання органів місцевого самоврядування до нарощування доходів. У цьому напрямі потрібно переглянути чинні ставки й нормативи, передусім місцевих податків і зборів, єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва, вартості торгового патенту на здійснення торговельної діяльності.

Реалії сьогодення потребують вжиття додаткових заходів не лише від держави, а й від місцевої влади з метою ефективного й економного витрачання фінансових ресурсів, збереження виробничого потенціалу, поглиблення взаємодії із середнім і ма-

лим бізнесом, сприяння збереженню і створенню робочих місць та пошуку шляхів до наповнення місцевих бюджетів. Важливим елементом успішності таких заходів на місцях має стати тісна й узгоджена співпраця органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, комісій із питань забезпечення надходжень до бюджетів, бізнесу та науки. Місцева влада повинна глибоко усвідомити свою відповідальність за виконання бюджетів, піти на прийняття, можливо, непопулярних рішень.

Не менш дієвими можуть бути й такі заходи:

- запровадження системи контролю та моніторингу ефективності й результативності бюджетних видатків, жорсткий режим економії бюджетних витрат, насамперед на утримання органів виконавчої влади й місцевого самоврядування;
- визначення як пріоритетних завдань з оптимізації мережі бюджетних установ упровадження енергозберігаючих технологій, недопущення виникнення нової та скорочення наявної податкової заборгованості, встановлення мораторію на використання коштів місцевих бюджетів для започаткування робіт із капітального ремонту й реконструкції об'єктів соціально-культурної сфери, крім аварійних;
- економне використання споживачами бюджетної сфери паливно-енергетичних ресурсів;
- забезпечення ефективного управління комунальним майном і нерухомістю, вирішення земельних питань. Доцільно негайно вжити заходи, спрямовані на стабілізацію фінансово-економічного стану підприємств житлово-комунального господарства та посилення відповідальності за якість послуг, що надаються ними. І передусім забезпечити проведення економічно обґрунтованої тарифної політики у сфері надання житлово-комунальних послуг, запровадити програми з енергозбереження як для суб'єктів господарювання, так і для населення;
- активізація малого бізнесу шляхом пошуку нових реальних форм розвитку підприємництва. Сприяння створен-

ню та функціонуванню мережі інформаційно-аналітичних центрів малого підприємництва. Усунення адміністративних, організаційних бар'єрів, які обмежують можливості утворення малих підприємств;

- проведення роботи з керівниками підприємств різних форм власності щодо легалізації праці на їхніх підприємствах та її належної оплати.

Доцільно також розробити короткострокові регіональні програми інноваційно-інвестиційної діяльності, встановивши найважливіші для території напрями інвестування, а також систему місцевих пільг для інвесторів, які здійснюватимуть пріоритетні проекти.

Вартим уваги є і досвід розвинутих країн. Найкращим прикладом розподілу податкових надходжень до бюджетів різних рівнів є Німеччина, в якій нормативи податкових надходжень розподіляються не від центрального бюджету до місцевих, а навпаки, від місцевих до центрального (податок на додану вартість). Для України такий розподіл деяких видів податків також був би прийнятним і корисним (податок на доходи фізичних осіб). Серед унітарних країн прикладом для України може бути Італія, яка розширила самостійність місцевих органів влади, що сприяло активізації їхньої діяльності в питаннях пошуку нових джерел надходжень до бюджету.

3.3. АНАЛІЗ ДОХІДНОЇ ЧАСТИНИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ НА ПРИКЛАДІ ОБЛАСНОГО БЮДЖЕТУ ХАРКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ ТА ЗВЕДЕНОГО БЮДЖЕТУ НОВОСАНЖАРСЬКОГО РАЙОНУ ПОЛТАВСЬКОЇ ОБЛАСТІ

Доцільно відстежити, чи є суттєві відмінності у структурі доходів місцевих бюджетів залежно від ієрархії адміністративно-територіальних одиниць в Україні. Як приклад розглянемо дохідну частину обласного бюджету та зведеного бюджету району.

Аналіз доходів загального фонду обласного бюджету за 2010 і 2011 рр. свідчить про позитивні тенденції (табл. 3.13). Загальна сума доходів збільшилася на 185 202,1 тис. грн, темп приросту – 20,7 %. Якщо аналізувати закріплені доходи (що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів), то їх сума збільшилася на 183 088,5 тис. грн, темп приросту – 20,8 %. Основним бюджетоутворюючим податком є податок на доходи фізичних осіб (у структурі групи цей податок становить 80,1 %, у доходах загального фонду обласного бюджету – 78,6 %). У 2011 р. порівняно з 2010 р. надходження податку були на 125 590,1 тис. грн більше, темп приросту – 17,82 %. Це пояснюється змінами мінімальної заробітної плати протягом року та зростанням посадових окладів і ставок заробітної плати працівників бюджетних установ освіти, охорони здоров'я, інших галузей соціальної сфери.

До закріплених доходів належить плата за видачу ліцензій за різними видами діяльності, яка зросла у 2011 р. на 13 204,3 тис. грн, темп приросту – 41,3 %. Питома вага її обсягу в закріплених доходах – 4,3 %.

У 2010 р. у закріплених доходах значну частку мала плата за землю – 16,3 %, але у 2011 р. її передано до бюджету м. Харкова (ст. 68 Бюджетного кодексу України).

У 2011 р. до складу закріплених доходів за БКУ (ст. 66) віднесено збори за спеціальне використання природних ресурсів (192 298,3 тис. грн, або 18,1 % доходів групи).

Аналіз власних доходів (що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів і спрямовуються на виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування) теж підтверджує позитивну тенденцію. Їх сума зросла у 2011 р. порівняно з 2010 р. на 2113,6 тис. грн, темп приросту – 12,8 %.

У 2011 р. у складі власних доходів суттєво зросла сума податку на прибуток підприємств комунальної форми власності: сума приросту – 1486,2 тис. грн, темп приросту – 222,7 %. Це

Таблиця 3.13

Показники виконання обласного бюджету за доходами

Доходи	2010 р., тис. грн	2011 р., тис. грн	Відхилення (+/-), тис. грн	Темп приросту, %
I. Доходи, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів – всього, у т. ч.	880011,5	1063100,0	+183088,5	+20,8
податок на доходи фізичних осіб	704730,9	830321,0	+125590,1	+17,82
плата за землю	143277,0	–	–	–
плата за видачу ліцензій та сертифікатів	31975,3	45179,6	+13204,3	+41,33
збори за спеціальне використання природних ресурсів	–	192298,3	–	–
II. Доходи, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів – усього, у т. ч.	16506,1	18619,7	+2113,6	+12,8
фіксований податок на доходи фізичних осіб від зайняття підприємницькою діяльністю	–	4694,2	–	–
податок на прибуток підприємств і організацій, що належать до комунальної власності	667,3	2153,5	+1486,2	+222,7
надходження сум процентів за користування тимчасово вільними бюджетними коштами місцевих бюджетів	9862,6	5986,8	–3875,8	–39,3
надходження від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом	4447,9	3788,7	–659,2	–14,8
інші надходження	1528,3	1996,5	+468,2	+30,6
Загальний фонд – разом	896517,6	1081719,7	+185202,1	+20,6

Складено на основі звітних даних Державної казначейської служби України.

пояснюється передачею до комунальної власності частини державних підприємств.

Досить високу питому вагу в доходах цієї групи мають надходження сум процентів за користування тимчасово вільними коштами місцевого бюджету: 2010 р. – 59,7 %, 2011 р. – 32,2 %, але у 2011 р. їх сума зменшилася на 3875,8 тис. грн. Це свідчить про зменшення фінансових ресурсів бюджету на рахунках.

Достатнім джерелом власних доходів обласного бюджету є надходження від орендної плати за користування комунальним майном: 2010 р. – 26,9 %, 2011 р. – 20,3 %.

У 2011 р. відповідно до ст. 69 БКУ в доходи місцевих бюджетів зараховується фіксований податок на доходи фізичних осіб від зайняття підприємницькою діяльністю. Річна його сума дорівнювала 4694,2 тис. грн (25,2 % усіх доходів групи).

Адміністративно-територіальною одиницею нижчого рівня є район. Розглянемо зведений бюджет Новосанжарського району Полтавської області, який налічує 30 місцевих бюджетів, із них: районний – 1, селищний – 1, сільські – 28. На підставі даних звітів про виконання бюджету проаналізовано виконання зведеного бюджету району за доходами.

Загальний обсяг доходів місцевих бюджетів Новосанжарського району Полтавської області у 2009–2011 рр. мав тенденцію до збільшення. Середні темпи зростання відповідного показника характеризувалися сталістю і дорівнювали 122 %.

Абсолютний обсяг доходів збільшився в 1,5 раза: з 96 456,10 тис. грн у 2009 р. до 143 950,70 тис. грн у 2011 р. У 2009–2010 рр. перевиконання доходів до уточнених планових показників становило близько 4 %, а у 2011 р. – близько 7 %.

Доходи бюджету поділяються на доходи загального та спеціального фондів. В Україні більшість доходів будь-якого бюджету становлять доходи без визначених наперед напрямів використання, тобто загального фонду. Зведений бюджет Новосанжарського району не є винятком: майже 90 % дохо-

дів акумулюються у загальному фонді (табл. 3.14). Зауважимо, що питома вага доходів спеціального фонду за 2009–2011 рр. у середньому за рік скорочувалась на 2 %: якщо у 2009 р. вона формувала 12 % загальних доходів зведеного бюджету району, то у 2011 р. – менше 9 %.

Така структура доходів зведеного бюджету району в розрізі фондів свідчить, що саме зміни в обсягах доходів загального фонду найбільше впливають на зміни обсягу доходів бюджету району. Так, у 2011 р. доходи загального фонду зросли в 1,55 раза порівняно з 2009 р. Водночас доходи спеціального фонду не мали загального тренду змін: у 2010 р. до попереднього року вони зросли на 18 %, а у 2011 р. – скоротились на 10 %. Однак через незначну питому вагу в загальних доходах

Таблиця 3.14

**Динаміка доходів зведеного бюджету
Новосанжарського району Полтавської області**

Показники	План на рік, <i>тис. грн</i>	Уточнений план на рік, <i>тис. грн</i>	Факт за рік, <i>тис. грн</i>	Виконання до уточненого плану на рік, %	Питома вага, %
Доходи у 2009 р., у т. ч.	84605,2	92869,9	96456,1	103,86	100,00
загального фонду	77672,8	83581,9	84563,5	101,17	87,67
спеціального фонду	6932,4	9288,0	11892,6	128,04	12,33
Доходи у 2010 р., у т. ч.	103796,2	113621,0	117828,5	103,70	100,00
загального фонду	96438,0	102910,9	103704,0	100,77	88,01
спеціального фонду	7358,2	10710,1	14124,5	131,88	11,99
Доходи у 2011 р., у т. ч.	110760,7	135063,2	143950,7	106,58	100,00
загального фонду	107993,9	129004,3	131186,9	101,69	91,13
спеціального фонду	2766,8	6058,9	12763,8	210,66	8,87

Складено на основі офіційної інформації Міністерства фінансів України про виконання бюджетів.

зведеного бюджету району це не вплинуло на коливання темпів зростання доходів бюджету.

Взагалі по зведеному бюджету району та в розрізі його фондів можна виокремити небагато статей надходжень, які б формували більше 10 %. Це свідчить про велику залежність бюджету від цих статей доходів, рівня їх виконання щодо запланованих показників і про слабку диверсифікацію джерел наповнення.

Зведений бюджет району мав три основні статті надходжень, дві з яких належали до групи трансфертів, тобто їх обсяг на пряму не залежав від дій органів місцевого самоврядування: податок на доходи фізичних осіб, дотацію вирівнювання та субвенції з Державного бюджету України. Разом їх питома вага в загальних доходах бюджету коливалася в межах 72–77 %.

За 2009–2011 рр. обсяги надходжень від податку на доходи фізичних осіб зростали випереджальними темпами. Порівняно з 2010 р. у 2011 р. темп приросту становив 71 % (табл. 3.15). Значне збільшення надходжень від податку відбулося по Драбівській, Богданівській та Крутобалківській сільських радах, чому сприяла виплата сільськогосподарськими підприємствами ТОВ “Чиста Криниця”, ТОВ “Елеватор “Чиста Криниця” та ТОВ “Востокстройгаз” дивідендів акціонерам і доплата 5 % орендної плати за оренду земельних паїв. Таке збільшення абсолютних обсягів зумовило зміну питомої ваги податку в загальних доходах бюджету: з 21 % у 2009–2010 рр. до 30 % у 2011 р.

Абсолютний обсяг субвенцій з Державного бюджету України зріс за досліджуваний період удвічі. Їх частка мала тенденцію до поступового зростання і за три роки збільшилася на 5 в. п.: з 16 % у 2009 р. до 21 % у 2011 р.

На відміну від цих двох надходжень, дотація вирівнювання з Державного бюджету України, яка протягом 2009–2010 рр. стабільно формувала 34 % доходів бюджету району, у 2011 р. мала від’ємне значення темпів зростання – (–)94 %, а її питома вага знизилася до 26 %.

Таблиця 3.15
Постагейна структура доходів місцевих бюджетів Новосанжарського району

Статті доходів	2009		2010		2011		Темпи зростання 2010/2009, %	Темпи зростання 2011/2010, %
	Факт, тис. грн	Питома вага, %	Факт, тис. грн	Питома вага, %	Факт, тис. грн	Питома вага, %		
<i>Загальний фонд</i>								
ПДФО	21160,2	21,94	25475,8	21,62	43633,9	30,31	120,39	171,28
Плата за землю	3073,2	3,19	3404,7	2,89	4914,6	3,41	110,79	144,35
Дотація вирівнювання, одержана з державного бюджету	32933,2	34,14	40193,3	34,11	37791,8	26,25	122,04	94,03
Додаткова дотація з державного бюджету на вирівнювання фінансової забезпеченості	4462,7	4,63	1334,9	1,13	2462,5	1,71	29,91	184,47
Дотації вирівнювання з районного бюджету	3953,7	4,10	5110,4	4,34	2533,1	1,76	129,26	49,57
Субвенції з державного бюджету	15391,1	15,96	20586,6	17,47	30084,4	20,90	133,76	146,14
<i>Спеціальний фонд</i>								
Податок з власників транспортних засобів	385,2	0,40	458,9	0,39	136,9	0,10	119,13	29,83

Закінчення табл. 3.15

Статті доходів	2009		2010		2011		Темпи зростання 2011/2010, %
	Факт, тис. грн	Питома вага, %	Факт, тис. грн	Питома вага, %	Факт, тис. грн	Питома вага, %	
Власні надходження бюджетних установ і організацій	4169,1	4,32	5459,1	4,63	8722,6	6,06	130,94
Цільові фонди	2757,3	2,86	2355,0	2,00	2799,3	1,94	85,41
Субвенції з державного бюджету	3744,1	3,88	4868,3	4,13	-	-	130,03
Інші доходи заг. та спец. фондів	4426,3	4,59	8581,5	7,28	10871,6	7,55	193,88
Усього доходів бюджету	96456,1	100,00	117828,5	100,00	143950,7	100,00	122,16

Складено на основі офіційної інформації Міністерства фінансів України про виконання місцевих бюджетів.

Зауважимо, що перелічені статті доходів належать до надходжень загального фонду зведеного бюджету району. Також у складі цього фонду є три статті, кожна з яких формувала 3–5 % доходів хоча б в один з років: плата за землю; додаткова дотація з державного бюджету на вирівнювання фінансової забезпеченості; дотації вирівнювання, що одержуються з районного бюджету.

У складі спеціального фонду можна відзначити власні надходження бюджетних установ та організацій, які формували 4–6 % доходів бюджету і мали суттєві темпи зростання (у середньому – 145 %).

Особливості формування доходів місцевих бюджетів полягають у запровадженні Бюджетним кодексом України поняття “кошик доходів місцевого самоврядування” для бюджетів територіальних громад.

Кошик I доходів визначається як сукупність дохідних джерел, що закріплені на постійній основі за бюджетами місцевого самоврядування і враховуються у визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. Для доходів кошика II новою редакцією Бюджетного кодексу України для всіх видів місцевих бюджетів також передбачений перелік податків, зборів та обов’язкових платежів, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Відповідний розподіл доходів зведеного бюджету району наведено в табл. 3.16.

У доходах зведеного бюджету району без трансфертів найбільшу роль відіграють доходи загального фонду, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. Їх питома вага становила за кожен рік понад 60 % у загальному обсязі доходів, зрісши за період на 9 % і досягнувши у 2011 р. рівня 69 %. Основні надходження кошика I формувалися з податку на доходи фізичних осіб.

Хоча обсяг доходів кошика II за 2009–2011 рр. зріс удвічі, його питома вага у доходах бюджету без урахування трансфер-

Таблиця 3.16

**Доходи зведеного бюджету Новосанжарського району
Полтавської області, що враховуються та не враховуються
при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів**

Показник	2009		2010		2011	
	Факт, <i>тис. грн</i>	Пито- ма вага, %	Факт, <i>тис. грн</i>	Пито- ма вага, %	Факт, <i>тис. грн</i>	Пито- ма вага, %
Кошик I, у т. ч.	23312,5	60,03	27779,9	67,55	43794,8	69,22
Податок з доходів фізичних осіб	21160,1	54,49	25475,7	61,95	43633,9	68,96
Плата за землю	614,6	1,58	680,9	1,66	–	–
Плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності	9,5	0,02	9,4	0,02	–	–
Плата за торговий патент	141,8	0,37	134,8	0,33	–	–
Єдиний податок до 2011 р.	696,1	1,79	668,3	1,63	–	–
Державне мито	410,5	1,06	331	0,80	246,1	0,39
Адміністративні штрафи	280,0	0,72	479,8	1,17	1,0	0,00
Кошик II (у частині загального фонду)	3626,7	9,34	4405,1	10,71	6843,6	10,82
Доходи загального фонду без трансфертів	26939,2	69,37	32185,0	78,26	50638,4	80,03
Доходи спеціального фонду	11892,6	30,63	8938,5	21,74	12633,5	19,97
Доходи бюджету без трансфертів	38831,8	100,00	41123,5	100,00	63271,9	100,00

Ск л а д е н о на основі офіційної інформації Міністерства фінансів України про виконання місцевих бюджетів.

тів збільшилася менше ніж на 2 в. п.: з 9,34 % у 2009 р. до 10,82 % у 2011 р.

Частка доходів спеціального фонду у доходах зведеного бюджету району без трансфертів істотно скоротилася: з 31 % у 2009 р. до 20 % у 2011 р.

Як свідчить табл. 3.17, зведений бюджет Новосанжарського району є цілком залежним від трансфертів, переважна частина яких надається з Державного бюджету України. Трансферти формують понад 50 % доходів зведеного бюджету району.

У структурі доходів, більш-менш сталій у 2009–2010 рр., у 2011 р. відбулися певні зміни: частка доходів бюджету без трансфертів зросла з 35 до 44 %, тобто на 9 в. п.

Згідно з бюджетною класифікацією всі доходи бюджету можна поділити на податкові й неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом і трансферти. Додамо до цього переліку цільові фонди, які найчастіше є надходженням благодійних внесків на визначену мету.

За бюджетною класифікацією основною групою доходів є трансферти (їх питому вагу та вплив на загальні доходи розглянуто раніше). Другою за значимістю групою є податкові надходження: їх питома вага зросла майже на 9 % (рис. 3.19). Якщо у 2009 р. вони формували 27 % надходжень бюджету району, то вже у 2011 р. – 35,5 %. Основним є податок на доходи фізичних осіб.

Таблиця 3.17

**Доходи зведеного бюджету Новосанжарського району
Полтавської області за характером формування, %**

Найменування показників	2009	2010	2011
Доходи бюджету без трансфертів	36,36	34,81	43,95
Трансферти	63,64	65,19	56,05
Усього доходів	100,00	100,00	100,00

Складено на основі офіційної інформації Міністерства фінансів України про виконання місцевих бюджетів.

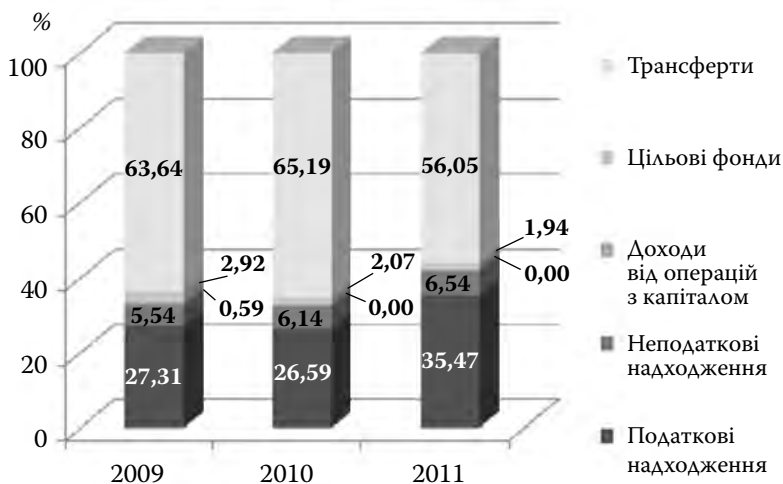


Рис. 3.19. Структура доходів зведеного бюджету Новосанжарського району Полтавської області за бюджетною класифікацією

Складено на основі офіційної інформації Міністерства фінансів України про виконання місцевих бюджетів.

Третьою за значимістю групою були неподаткові надходження, частка яких у середньому за період становила 6 % (основна стаття – власні надходження бюджетних установ).

Близько 2 % неподаткових надходжень формувалося за рахунок надходжень до цільового фонду.

У 2009 р. до них надійшло 2586,1 тис. грн від підприємств – інвесторів нафтогазового комплексу на соціальний розвиток району, зокрема від: СП “Полтавська газонафтова компанія” – 2159,1 тис. грн; НГВУ “Полтаванафтогаз” ПАТ “Укрнафта” – 300 тис.; ГПУ “Полтавагазвидобування” – 120 тис.; ТОВ НВП “Атол” – 7 тис. грн.

У 2010 р. до цільового фонду надійшло на 402,3 тис. грн менше порівняно з попереднім роком, зокрема від: СП “Полтав-

ська газонафтова компанія” – 1564,5 тис. грн (–594,6 тис. грн); НГВУ “Полтаванaftогаз” ПАТ “Укрнафта” – 500 тис. (+200 тис.); ГПУ “Полтавагазвидобування” – 100 тис. грн (–20 тис. грн).

У 2011 р. надходження цільових фондів збільшилися на 444,3 тис. грн, або на 18,9 % до минулого року.

Доходи від операцій з капіталом забезпечили бюджет надходженнями менше ніж на 1 %.

Зауважимо, що в цілому пропорція між групами доходів у загальному фонді збереглася з несуттєвими відхиленнями порівняно з аналогічною структурою доходів бюджету району в цілому.

Структура доходів спеціального фонду мала істотні відмінності щодо структури доходів загалом. Для 2009–2010 рр. характерним було переважання трьох видів надходжень, які формували 92–96 % спеціального фонду: групи неподаткових надходжень, цільових фондів і трансфертів. У 2009 р. їх співвідношення було 37 : 24 : 32, а вже у 2010 р. питома вага трансфертів та неподаткових надходжень зросла до 42 та 37 % відповідно, частка цільових фондів скоротилася до 17 %. Структура доходів спеціального фонду у 2011 р. суттєво відрізнялася від структури попередніх двох років: залишилось два фондоформуючих джерела – неподаткові надходження (69 %) та цільові фонди (22 %). Питома вага трансфертів скоротилася до 1 %.

Результати дослідження дали змогу зробити такі висновки:

а) загальний обсяг доходів місцевих бюджетів Новосанжарського району Полтавської області у 2009–2011 рр. мав тенденцію до збільшення. Середні темпи зростання характеризувалися стабільністю, дорівнюючи 122 %. Близько 90 % доходів акумулювалося у загальному фонді;

б) зведений бюджет району формувався за рахунок трьох основних статей надходжень, тобто їхній обсяг безпосередньо не залежав від дій органів місцевого самоврядування: податку на доходи фізичних осіб, дотації вирівнювання й субвенцій з

державного бюджету. Разом їх питома вага в загальних доходах бюджету коливалася в межах 72–77 %;

в) серед доходів зведеного бюджету району без трансфертів найбільшу роль відігравали доходи загального фонду, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. Їх частка за кожен рік становила понад 60 % і зросла за період на 9 % до 69 %. Трансферти формували більше 50 % доходів зведеного бюджету району, однак у 2011 р. підвищилася частка доходів бюджету без трансфертів – з 35 до 44 %;

г) за бюджетною класифікацією основною групою доходів були трансферти; другою групою за значимістю – податкові надходження (їх питома вага зросла з 27 до 35,5 %); третьою за значимістю групою – неподаткові надходження (6 %); близько 2 % формувалося за рахунок надходжень до цільових фондів.

ШЛЯХИ ЗМІЦНЕННЯ ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

4.1. ОЦІНКА ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ТА ДОХІДНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ

Важливим завданням державної регіональної політики є сприяння соціально-економічному розвитку регіонів, від чого залежить життєвий рівень населення. Валовий регіональний продукт – важливий узагальнюючий показник для визначення рівня соціально-економічного розвитку регіону (табл. 4.1):

- а) місцеві бюджети – один із основних інструментів реалізації державної політики щодо зменшення відмінностей у рівнях розвитку регіонів і створення однакових умов життєдіяльності всім членам суспільства. Як окрема економічна категорія доходи місцевих бюджетів відображають сферу економічних відносин суспільства, пов'язану з формуванням, розподілом і використанням фінансових ресурсів і слугують місцевим органам влади для забезпечення поточних і перспективних завдань розвитку;
- б) економічно активне населення, тобто робоча сила. За міжнародними стандартами, до економічно активного населення належать гро-

Таблиця 4.1

Динаміка валового регіонального продукту

Регіон	Валовий регіональний продукт, млн грн					Валовий регіональний продукт у розрахунку на одну особу, грн						
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
Україна	913 345	1 082 569	1 302 079	1 459 096	19 832	23 600	28 488	32 002	19 832	23 600	28 488	32 002
Автономна Республіка Крим	27 396	32 426	38 220	44 536	13 933	16 507	19 467	22 675	13 933	16 507	19 467	22 675
Вінницька	20 104	23 589	29 099	33 024	12 145	14 332	17 768	20 253	12 145	14 332	17 768	20 253
Волинська	12 225	14 429	17 637	20 005	11 796	13 916	16 993	19 249	11 796	13 916	16 993	19 249
Дніпропетровська	93 331	116 136	140 020	147 970	27 737	34 709	42 068	44 650	27 737	34 709	42 068	44 650
Донецька	103 739	128 986	161 021	170 775	23 137	28 986	36 446	38 907	23 137	28 986	36 446	38 907
Житомирська	14 731	18 743	21 928	24 849	11 419	14 616	17 184	19 551	11 419	14 616	17 184	19 551
Закарпатська	12 542	15 299	18 054	21 404	10 081	12 278	14 455	17 088	10 081	12 278	14 455	17 088
Запорізька	37 446	42 736	49 525	54 828	20 614	23 657	27 567	30 656	20 614	23 657	27 567	30 656
Івано-Франківська	17 241	20 446	26 752	32 286	12 485	14 814	19 386	23 379	12 485	14 814	19 386	23 379
Київська	37 548	44 953	59 154	69 663	21 769	26 140	34 420	40 483	21 769	26 140	34 420	40 483
Кіровоградська	13 389	15 749	20 041	22 056	13 096	15 533	19 918	22 082	13 096	15 533	19 918	22 082
Луганська	38 451	45 541	57 202	58 767	16 562	19 788	25 067	25 950	16 562	19 788	25 067	25 950
Львівська	35 955	41 655	52 103	61 962	14 093	16 353	20 490	24 387	14 093	16 353	20 490	24 387
Миколаївська	20 336	24 055	27 633	29 205	17 050	20 276	23 402	24 838	17 050	20 276	23 402	24 838
Одеська	48 647	53 878	61 499	64 743	20 341	22 544	25 748	27 070	20 341	22 544	25 748	27 070
Полтавська	33 629	44 291	52 252	56 580	22 337	29 652	35 246	38 424	22 337	29 652	35 246	38 424

Закінчення табл. 4.1

Регіон	Валовий регіональний продукт, млн грн				Валовий регіональний продукт у розрахунку на одну особу, грн			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
Рівненська	13 469	15 882	19 302	21 795	11 699	13 785	16 735	18 860
Сумська	16 060	18 333	22 907	24 933	13 631	15 711	19 800	21 722
Тернопільська	11 173	12 726	16 294	17 957	10 240	11 713	15 055	16 644
Харківська	58 923	65 293	76 866	82 223	21 228	23 639	27 966	29 972
Херсонська	13 436	15 649	18 448	19 357	12 256	14 346	16 990	17 910
Хмельницька	15 758	18 096	22 843	26 237	11 780	13 602	17 260	19 920
Черкаська	18 707	22 354	27 012	31 265	14 393	17 325	21 082	24 558
Чернівецька	8 484	9 892	11 969	13 166	9 383	10 939	13 228	14 529
Чернігівська	14 636	17 008	21 165	23 934	13 121	15 406	19 357	22 096
м. Київ	169 537	196 639	223 774	275 685	61 088	70 424	79 729	97 429
м. Севастополь	6 452	7 785	9 359	9 891	16 966	20 455	24 564	25 872

Джерело: Бюджет України 2012: стат. зб. / М-во фінансів України. – К., 2013. – С. 125; дані Державної служби статистики.

- мадяни обох статей віком від 15 до 70 років (включно), які упродовж звітного періоду вели економічну діяльність або шукали роботу і готові були приступити до неї, тобто класифікувались як “зайняті” або “безробітні” (за визначенням МОП);
- в) доходи населення – інструмент для визначення рівня добробуту суспільства. Ринкова економіка, орієнтуючи населення на підвищення добробуту, передусім за рахунок трудової активності, ініціативи і підприємництва, поряд із підтримкою соціально не захищених груп населення потребує державних гарантій забезпечення споживання для всіх громадян;
 - г) середня заробітна плата є важливим розрахунковим макроекономічним показником, що дає змогу оцінити рівень життя працюючого населення, і об’єктом економічних та соціальних інтересів робітника;
 - а) прямі іноземні інвестиції, особливо для країн, що розвиваються, які не мають достатніх обсягів власного капіталу. Більше того, світова практика показує, що іноземні інвестиції є джерелом не тільки фінансування виробництва, а і його нарощування на основі факторів інтенсифікації, модернізації, інновацій, підвищення ефективності використання ресурсів і менеджменту.

Таким чином, обравши найважливіші, на наш погляд, макроекономічні показники розвитку регіонів та України загалом, за допомогою таксономічного методу можна узагальнити рівень розвитку окремих регіонів, упорядкувати елементи (регіони). Економічні показники за 2010–2011 рр., необхідні для визначення інтегрального коефіцієнта економічного розвитку, та список регіонів, за якими здійснюватиметься порівняння, наведені в табл. 4.2.

Для проведення визначення рівня економічного розвитку регіонів України необхідна стандартизація, щоб привести одиниці виміру до безрозмірної величини, тобто урівняти значен-

Таблиця 4.2

Економічні показники регіонів України

№	Регіон	Середньо-місячна з./п., грн		Економічно активне населення, тис. осіб		Доходи населення, млн грн		Доходи місцевих бюджетів, млрд грн		Прямі іноземні інвестиції, млн дол. США	
		2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
1	Автономна Республіка Крим	1991	2295	964,7	892,8	39393	44490	4,17	4,58	815,6	350,7
2	Вінницька	1782	2074	771,2	692,9	33602	38357	1,93	2,18	205,3	20,7
3	Волинська	1692	1994	474,1	440,4	19137	22061	1,06	1,18	218,6	22,6
4	Дніпропетровська	2369	2790	1659,6	1541,5	88922	101725	7,05	8,45	7495,1	511,1
5	Донецька	2549	3063	2166,6	2035,6	118223	134382	8,61	10,08	2278,2	235,4
6	Житомирська	1785	2071	621,1	546,9	26124	29604	1,53	1,73	258,1	81,2
7	Закарпатська	1846	2069	582,2	540,7	20841	23888	1,14	1,21	364,4	-15,2
8	Запорізька	2187	2907	892,6	813,5	45779	52158	3,26	3,84	952,8	22,9
9	Івано-Франківська	1927	2213	577,8	540,4	26504	30255	1,47	1,72	512,5	106,3
10	Київська	2295	2761	817,6	748,5	42732	48474	3,26	3,84	1611,1	107,8
11	Кіровоградська	1815	2114	473,5	436,1	20213	23134	1,25	1,44	65	7,2
12	Луганська	2271	2742	1094,1	991	51338	57942	3,38	3,96	687,5	79,3
13	Львівська	1941	2244	1190	1104,2	54838	61912	3,38	3,71	1254,6	103,6
14	Миколаївська	2122	2448	586,1	537,4	26034	29694	1,69	1,86	165,4	-9,4
15	Одеська	2046	2387	1112,5	1036,1	52924	60707	4,12	4,41	1107,3	114,4
16	Полтавська	2102	2481	714	662,9	34462	39112	2,59	3,29	551,3	148,3

Закінчення табл. 4.2

№	Регіон	Середньо-місячна з./п., грн		Економічно активне населення, тис. осіб		Доходи населення, млн грн		Доходи місцевих бюджетів, млрд грн		Прямі іноземні інвестиції, млн дол. США	
		2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
17	Рівненська	1960	2211	532	492,2	22362	25517	1,32	1,54	309,2	-13,9
18	Сумська	1866	2177	556,2	512	24918	28100	1,53	1,83	359,6	2,2
19	Тернопільська	1659	1871	482,1	438,6	19587	22127	0,98	1,07	59,8	2,1
20	Харківська	2060	2407	1365,2	1272,8	67102	75806	4,43	5,23	2716,9	28,8
21	Херсонська	1733	1970	534,9	488,3	20978	23891	1,25	1,41	203,4	3,1
22	Хмельницька	1786	2075	635,5	566,5	26987	30559	1,52	1,73	183	6,6
23	Черкаська	1835	2155	627,3	576,6	26194	29333	1,75	1,99	289,4	-3,5
24	Чернівецька	1772	1985	418	358,1	16114	18179	0,94	1,05	61,9	0
25	Чернігівська	1711	1974	536,2	463,2	23179	26363	1,29	1,48	94,9	3,4
26	м. Київ	3431	4012	1473,7	1345,3	143903	163105	14,81	10,68	21831,6	2627,5
27	м. Севастополь	2167	2476	192,8	173,4	8785	10130	0,84	0,95	153,6	13

Складено за: Про Державний бюджет України на 2006 рік : закон України від 20.12.2005 № 3235-IV // Офіційний вісник України від 11.01.2006 р. – 2006. – № 52. – Ст. 3251.

ня ознак. Для стандартизації елементів матриці спостережень обчислимо середнє значення за кожним показником і стандартизуємо показники за формулою:

$$z_{ik} = \frac{x_{ik} - \bar{x}_k}{S_k}, \quad (4.1)$$

де $k = 1, 2$;

z_{ik} – стандартизоване значення ознаки k для одиниці i ;

x_{ik} – значення ознаки k для одиниці i ;

\bar{x}_k – середнє арифметичне значення ознаки k ;

S_k – стандартне відхилення ознаки k .

Після стандартизації всі змінні треба розділити на стимулятори і дестимулятори. До стимуляторів, тобто показників, зростання яких позитивно впливає на рівень економічного розвитку регіону, належать усі економічні показники, які використовуються в нашому дослідженні. До вектора-еталону віднесемо найбільший показник кожного стимулятора. Таким чином, для регіонів України вектор-еталон має координати: у 2010 р. – $P_0 = (1,94; 4,79; 3,33; 3,96; 3,98)$, у 2011 р. – $P_0 = (3,27; 4,96; 3,39; 3,68; 2,88)$.

Розраховані значення коефіцієнта таксономії за 2010 та 2011 рр. для регіонів України наведені в табл. 4.3 і 4.4.

Таблиця 4.3

Значення коефіцієнта таксономії за 2010 р.

Регіон	C_{io}	Середнє не C_{io}	S_o	C_o	Показник таксономії	Модифікований показник таксономії
Автономна Республіка Крим	8,16	8,598	0,64	9,877	0,826	0,174
Вінницька	8,53				0,863	0,137
Волинська	8,98				0,909	0,091
Дніпропетровська	6,77				0,686	0,314

Закінчення табл. 4.3

Регіон	C_{io}	Серед- не C_{io}	S_o	C_o	Показ- ник так- сономії	Модифі- кований показник таксоно- мії
Донецька	7,58	8,598	0,64	9,877	0,768	0,232
Житомирська	8,78				0,889	0,111
Закарпатська	9,00				0,911	0,089
Запорізька	8,51				0,861	0,139
Івано-Франківська	8,94				0,905	0,095
Київська	8,65				0,876	0,124
Кіровоградська	9,07				0,918	0,082
Луганська	8,50				0,861	0,139
Львівська	7,87				0,797	0,203
Миколаївська	9,19				0,931	0,069
Одеська	7,97				0,807	0,193
Полтавська	8,78				0,889	0,111
Рівненська	9,12				0,923	0,077
Сумська	8,92				0,903	0,097
Тернопільська	8,97				0,908	0,092
Харківська	7,48				0,757	0,243
Херсонська	8,92				0,903	0,097
Хмельницька	8,78				0,888	0,112
Черкаська	8,79				0,890	0,110
Чернівецька	9,18				0,929	0,071
Чернігівська	8,87	0,898	0,102			
м. Київ	7,94	0,804	0,196			
м. Севастополь	9,90	1,003	-0,003			

Складено автором.

Відстань між окремими точками-одинацями і точкою $P_o(1,44; -0,68)$, що представляє еталон розвитку, позначається C_{io} .

Показник рівня розвитку країни визначається таким чином:

$$d_i^* = \frac{C_{io}}{C_o}, \quad (4.2)$$

$$C_o = \bar{C}_o + 2S_o, \quad \bar{C}_o = \frac{1}{27} \sum_{i=1}^{27} C_{io}, \quad S_o = \left[\frac{1}{27} \sum_{i=1}^{27} (C_{io} - \bar{C}_o)^2 \right]^{\frac{1}{2}},$$

де C_o та S_o – константи (див. табл. 4.2, 4.3).

Таблиця 4.4

Значення коефіцієнта таксономії за 2011 р.

Регіон	C_{io}	Серед- не C_{io}	S_o	C_o	Показ- ник таксо- номії	Модифі- кований показник таксо- номії
Автономна Республіка Крим	7,855	8,406	1,768	11,942	0,658	0,342
Вінницька	9,055				0,758	0,242
Волинська	9,729				0,815	0,185
Дніпропетровська	5,587				0,468	0,532
Донецька	5,343				0,447	0,553
Житомирська	9,302				0,779	0,221
Закарпатська	9,564				0,801	0,199
Запорізька	7,791				0,652	0,348
Івано-Франківська	9,129				0,765	0,235
Київська	7,901				0,662	0,338
Кіровоградська	9,579				0,802	0,198
Луганська	7,589				0,635	0,365
Львівська	7,940				0,665	0,335
Миколаївська	9,035				0,757	0,243
Одеська	7,751				0,649	0,351
Полтавська	8,368				0,701	0,299
Рівненська	9,404				0,787	0,213
Сумська	9,325	0,781	0,219			
Тернопільська	9,899	0,829	0,171			

Закінчення табл. 4.4

Регион	C_{io}	Середнє C_{io}	S_o	C_o	Показник таксономії	Модифікований показник таксономії
Харківська	7,416	8,406	1,768	11,942	0,621	0,379
Херсонська	9,671				0,810	0,190
Хмельницька	9,351				0,783	0,217
Черкаська	9,248				0,774	0,226
Чернівецька	9,918				0,831	0,169
Чернігівська	9,653				0,808	0,192
м. Київ	1,758				0,147	0,853
м. Севастополь	9,791				0,820	0,180

Складено автором.

Упорядкуємо значення коефіцієнта таксономії d_i за 2010 та 2011 рр. за зростанням (табл. 4.5).

Таким чином, зробивши необхідні розрахунки, визначимо показник таксономії та модифікований показник таксономії, за допомогою яких можна упорядкувати регіони за ступенем розвитку. Так, у 2010 р. перші місця за розвитком економіки посіли Дніпропетровська, Харківська й Донецька області, останні – Чернівецька, Миколаївська області та м. Севастополь. У 2011 р. на перше місце вийшли м. Київ та Донецька область, Дніпропетровська область залишилась у трійці, останнє місце посідали м. Севастополь, Чернівецька область, а також погіршились показники Тернопільської області.

Унаслідок значного впливу на регіональний розвиток ризиків ендегенного й екзогенного походження, негативна дія яких посилювалася збереженням домінування екстенсивного типу господарювання, в Україні у посткризовий період спостерігалось збільшення диспропорцій регіонального розвитку. Це виявлялося через поглиблення диференціації регіонів на регіони-лідери та проблемні периферійні регіони; посилення

Таблиця 4.5

Упорядковані значення коефіцієнта таксономії

2010 рік			2011 рік		
Регіон	d_i	$1-d_i$	Регіон	d_i	$1-d_i$
Дніпропетровська	0,686	0,314	м. Київ	0,147	0,853
Харківська	0,757	0,243	Донецька	0,447	0,553
Донецька	0,768	0,232	Дніпропетровська	0,468	0,532
Львівська	0,797	0,203	Харківська	0,621	0,379
м. Київ	0,804	0,196	Луганська	0,635	0,365
Одеська	0,807	0,193	Одеська	0,649	0,351
Автономна Республіка Крим	0,826	0,174	Запорізька	0,652	0,348
Луганська	0,861	0,139	Автономна		
Запорізька	0,861	0,139	Республіка Крим	0,658	0,342
Вінницька	0,863	0,137	Київська	0,662	0,338
Київська	0,876	0,124	Львівська	0,665	0,335
Хмельницька	0,888	0,112	Полтавська	0,701	0,299
Полтавська	0,889	0,111	Миколаївська	0,757	0,243
Житомирська	0,889	0,111	Вінницька	0,758	0,242
Черкаська	0,890	0,110	Івано-Франківська	0,765	0,235
Чернігівська	0,898	0,102	Черкаська	0,774	0,226
Херсонська	0,903	0,097	Житомирська	0,779	0,221
Сумська	0,903	0,097	Сумська	0,781	0,219
Івано-Франківська	0,905	0,095	Хмельницька	0,783	0,217
Тернопільська	0,908	0,092	Рівненська	0,787	0,213
Волинська	0,909	0,091	Закарпатська	0,801	0,199
Закарпатська	0,911	0,089	Кіровоградська	0,802	0,198
Кіровоградська	0,918	0,082	Чернігівська	0,808	0,192
Рівненська	0,923	0,077	Херсонська	0,810	0,190
Чернівецька	0,929	0,071	Волинська	0,815	0,185
Миколаївська	0,931	0,069	м. Севастополь	0,820	0,180
м. Севастополь	1,003	-0,003	Тернопільська	0,829	0,171
			Чернівецька	0,831	0,169

Складено автором.

тенденцій до формування замкненого регіонального економічного простору та монополізації регіональних ринків; послаблення внутрішніх коопераційних зв'язків і міжрегіонального економічного співробітництва; порушення консолідації економічного простору країни. Як наслідок, зростали ризики неспроможності більшості громад і регіонів забезпечити саморозвиток, залучити інвестиційні ресурси й ефективно використати наявний ресурсний потенціал для досягнення стабільного, збалансованого регіонального та загальнонаціонального соціально-економічного розвитку.

Дисбаланси, ігнорування державною регіональною політикою необхідності коригування соціально-економічних диспропорцій регіонального розвитку можуть зумовити негативні явища: від посилення проявів дезінтеграції єдиного економічного простору до поступової втрати державою можливостей економічного регулювання регіональних процесів, що автоматично посилює прагнення до застосування прямих адміністративних важелів впливу ("ручного управління") розвитку регіональної економіки. Такий сценарій вкрай небезпечний, оскільки дискредитує попередні надбання економічної політики щодо дерегулювання ринку завдяки послабленню адміністративного тиску на бізнес, децентралізації владних повноважень, запровадження нової редакції Бюджетного кодексу України та Податкового кодексу України.

Ситуація, що склалася, засвідчує недостатню ефективність державної регіональної політики, неспроможність повноцінного використання потенціалу економічного зростання територіальних громад. Для її виправлення слід застосувати інноваційні методи, створити стимули у місцевих органів влади до нарощування власного виробничого потенціалу й визначення пріоритетності політики щодо підвищення якості життя громадян у всіх регіонах.

Головним досягненням бюджетної та податкової реформи для органів місцевого самоврядування стало розширення фі-

нансових можливостей реалізації закріплених повноважень, зростання ролі держави у забезпеченні територіальних громад коштами для реалізації інвестиційних проектів та програм.

Усі доходи Державного бюджету України мають чітке територіальне походження. Так, джерело податкових надходжень – доходи фізичних та юридичних осіб, які зареєстровані або проживають на певній території, неподаткові надходження є переважно результатом діяльності органів місцевого самоврядування конкретної адміністративно-територіальної одиниці. Весь обсяг доходів слід поділити на доходи місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів і доходи державного бюджету, отримані в конкретній адміністративній одиниці. Зазначені елементи характеризують загальну фінансову спроможність адміністративно-територіальної одиниці. Відповідно доходи місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів відображають наявну фінансову спроможність території, закріплену нормами бюджетного права, а доходи, що генеруються конкретною територією та спрямовуються на наповнення державного бюджету, – потенційну дохідну (бюджетну) спроможність території в умовах децентралізації міжбюджетних відносин.

4.2. ПЕРСПЕКТИВНІ ДЖЕРЕЛА НАПОВНЕННЯ ДОХІДНОЇ ЧАСТИНИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Проблема формування дохідної бази місцевих бюджетів перебуває в центрі уваги науковців, працівників органів виконавчої влади і місцевого самоврядування та фінансових органів, оскільки саме місцевим бюджетам як основній фінансовій базі органів місцевого самоврядування належить особливе місце в бюджетній системі України. Формування місцевих бюджетів є водночас умовою і результатом соціально-економічного розвитку території. Тому створення ефективного меха-

нізму їх формування є одним з актуальних питань, від вирішення якого залежить стабільність розвитку економіки країни й регіонів.

Практика надання місцевим бюджетам власних доходів у обсязі, недостатньому для фінансування видатків, успадкована ще з часів соціалізму, коли вважалося, що обмежений обсяг власних доходів місцевих бюджетів спонукатиме місцеві органи влади до їх збільшення та пошуку додаткових джерел.

Але реалізація гарантій самостійності органів місцевого самоврядування залежить саме від законодавчого закріплення достатніх і стабільних власних джерел доходів, оскільки лише стосовно них ці органи мають реальні повноваження щодо запровадження та збирання. Це дасть змогу значно скоротити кількість дотаційних місцевих бюджетів за рахунок підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування в розвитку власного податкового потенціалу.

Вітчизняна модель бюджетних відносин має системні недоліки. Зокрема, є надмірна централізація фінансових ресурсів, яка дисонує з покладеними на місцеві органи влади видатками. Питома вага доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України упродовж 1995–2011 рр. жодного разу не перевищувала рівня 1995 р. – 39,1 %, а у 2011 р. дорівнювала 21,7, тобто зменшилася на 17,4 % [64]. Такий стан справ у бюджетній сфері не відповідає вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування, членом якої є Україна.

Дисбаланс розподілу фіскальних джерел між рівнями бюджетної системи зумовлений трьома основними чинниками.

1. Недостатність ресурсної бази органів місцевого самоврядування. Відповідно до бюджетного законодавства до місцевих бюджетів зараховується податок на доходи фізичних осіб і державне мито у частині, що належить відповідним бюджетам, плату за ліцензії, патенти та сертифікати, реєстраційний збір, єдиний податок. Місцеві по-

датки і збори в Україні становлять 1,1 % дохідної частини місцевих бюджетів, тоді як в ЄС – 30 % [65, с. 54].

2. Практика формування міжбюджетних трансфертів. За Бюджетним кодексом України при їх визначенні враховувалися найбільш фіскально значимі джерела доходів бюджету. Очевидно, що при внесенні всіх доходів до кошика I місцеві органи влади втрачають будь-який стимул до роботи з їх мобілізації. За такої ситуації зростає кількість місцевих бюджетів регіонального рівня, які отримують кошти з державного бюджету. Якщо на початку 1990 р. таких регіонів було 13–15, на початку 2000 р. – близько 20, то у 2005 р. – вже 24, крім м. Києва, Дніпропетровської та Донецької областей, а у 2011 р. – 26, крім м. Києва [65, с. 55].

Зокрема, не встановлено прямих відносин між державним бюджетом і бюджетами місцевого самоврядування. Технічна складність запровадження такої моделі є перепорою на шляху до завершення децентралізації бюджетів та міжбюджетних відносин. При цьому є ризик прийняття неефективних і невмотивованих рішень щодо визначення обсягу міжбюджетних трансфертів для адміністративно-територіальних одиниць рівня нижче районного та міст обласного значення. Крім того, формула визначення обсягу трансфертів потребує більшого ступеня врахування регіональних особливостей – густоти проживання, віддаленості від осередків надання послуг, реальної кількості споживачів послуг тощо.

3. Застосування протягом усіх років незалежності витратного підходу до формування місцевих бюджетів, наслідком якого стала відсутність стимулів до розширення дохідної бази з боку як органів місцевої влади, так і безпосередньо громад.

Отже, враховуючи відсутність напрацьованих методик визначення видаткових потреб місцевих бюджетів, бюджетна система України є достатньо централізованою.

Серед інших недоліків системи формування і розподілу доходів місцевих бюджетів, які уточнюють і доповнюють наведені, можна назвати:

1) значну частку офіційних трансфертів від органів державного управління у доходах місцевих бюджетів АРК, областей, міст Київ та Севастополь (від 10 до 68 %);

2) спрощену схему розрахунку обсягу трансфертів від органів державного управління місцевим бюджетам в Україні, що полягає в обчисленні різниці між плановими видатками й доходами місцевих бюджетів, яка й визначає обсяги трансфертів. У зв'язку з цим зацікавленість органів місцевого самоврядування у нарощуванні ресурсної бази та її збалансуванні з видатками втрачається і виникає боротьба регіонів за залучення додаткових ресурсів;

3) неузгодженість використання нормативів бюджетної забезпеченості для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів із соціальними стандартами, що не гарантує забезпечення населення регіонів соціальними послугами з бюджету згідно з потребами;

4) недостатність важливих об'єктів оподаткування у місцевих бюджетах, за винятком податку на доходи фізичних осіб та плати за землю (їх сумарні надходження у податкових надходженнях місцевих бюджетів у 2006–2011 рр. становили приблизно 82–85 %, або відповідно близько 87 і 13 % податку на прибуток підприємств чи 45 і 6 % ПДВ [66, с. 16]), тому можна стверджувати про низький рівень диверсифікації дохідних джерел.

Усі проблеми формування та виконання місцевих бюджетів за доходами можна узагальнено згрупувати за чотирма напрямками (рис. 4.1).

Таким чином, фіскальні умови не забезпечують стимулювання територіальних громад до нарощування фінансового потенціалу відповідних місцевих бюджетів. Податкові надходження від окремих регіонів до державного та місцевих бю-

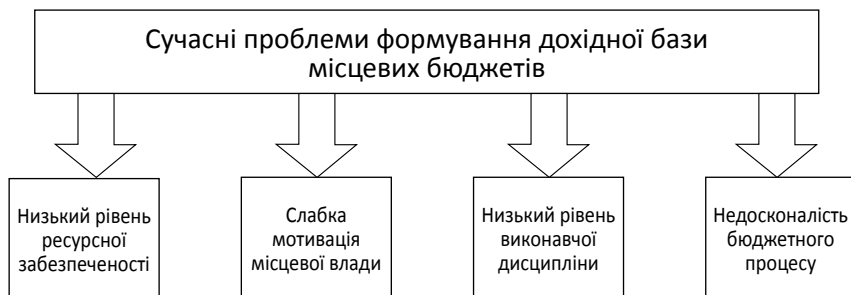


Рис. 4.1. Сучасні проблеми формування дохідної бази місцевих бюджетів

Складено автором.

джетів характеризуються значними диспропорціями, які мають тенденцію до зростання. Це є свідченнями неефективності бюджетної системи, оскільки зумовлює зустрічний рух фінансових ресурсів і нерівномірні внески окремих регіонів у формування державного та місцевих бюджетів.

Для подолання перелічених недоліків системи формування та виконання дохідної частини місцевих бюджетів можна запропонувати систему заходів, яка охоплює дві основні групи пропозицій: фінансові й організаційні. Фінансові заходи містять пропозиції, які змінюють склад наявних джерел дохідної частини місцевих бюджетів або механізм їх розрахунку та зарахування. Організаційні заходи опосередковано впливають на наповнення місцевих бюджетів за доходами, тобто сприяють максимально повному надходженню всіх запланованих статей доходів.

Питанню вдосконалення системи формування та виконання дохідної частини місцевих бюджетів присвячено чимало наукових праць [67–74]. Узагальнюючи всі відомі пропозиції щодо зміцнення фінансової спроможності місцевих бюджетів, ми сформуваємо власну систему заходів (рис. 4.2), яка буде розкрита далі.

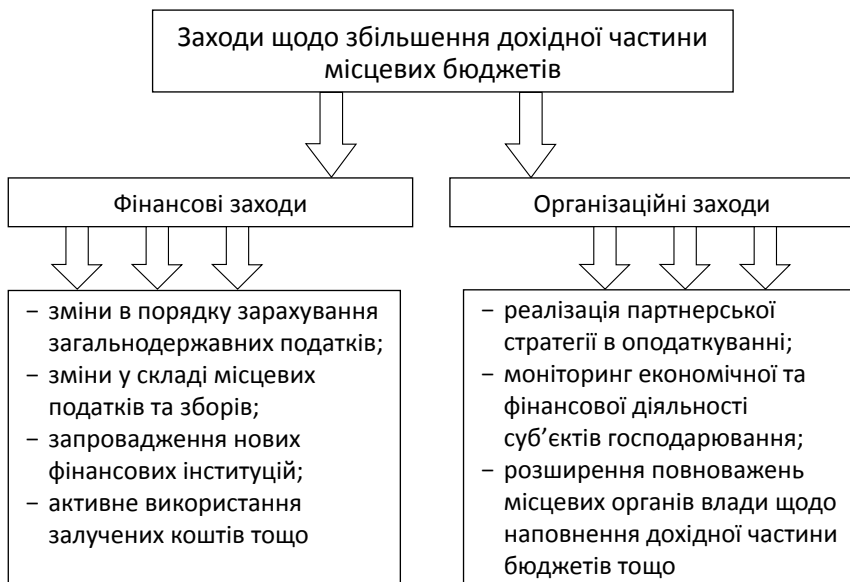


Рис. 4.2. Перспективні напрями наповнення дохідної частини місцевих бюджетів

Складено автором.

Серед фінансових заходів найбільше пропозицій у сфері податкових надходжень, адже вони є основним джерелом доходів у бюджетній системі України.

Для зміцнення доходів місцевих бюджетів доцільно переглянути перелік загальнодержавних податків, встановити ставки їх розщеплення між державним і місцевими бюджетами, можливо, взагалі перевести окремі з них на розгляд місцевих бюджетів. Вважаємо, за бюджетами місцевого самоврядування необхідно частково закріпити податок на прибуток підприємств і ПДВ. Останніми роками відрахування від податку на прибуток підприємств (комунальної форми власності) до місцевих бюджетів становили від 0,8 до 27,5 %, тоді як 100 % ПДВ закріплено за державним бюджетом. Разом із тим віднесення

зазначених загальнодержавних податків до місцевих забезпечить стабільне наповнення бюджетів органів місцевого самоврядування. За розрахунками Науково-дослідного центру з проблем оподаткування Академії ДПС України, переведення їх у розряд місцевих дасть змогу залишати значну частину доходів, акумульованих у відповідних адміністративно-територіальних одиницях, для покриття власних потреб територіальних громад, що фактично забезпечить їх фінансову стійкість [66, с. 16].

Ще одним чинником на користь розподілу ПДВ і податку на прибуток підприємств між державним та місцевими бюджетами є те, що суми доходів бюджетів, які формуються за їх рахунок, є найдохіднішими й доволі стабільними. Розподіл цих податків, окрім сприяння зростанню фінансової стійкості регіону, зменшить зустрічний рух фінансових ресурсів у вигляді трансфертів від органів державної влади, а отже, дасть змогу посилити контроль за їх використанням. І хоча для ПДВ і податку на прибуток підприємств характерні істотні щомісячні коливання, їх надходження залежить від рівня розвитку та досягнутих результатів економічної діяльності в регіоні. Більше того, на надходження ПДВ не сильно впливають коливання кон'юнктури.

Уточнимо, що використання надходжень від податку на прибуток підприємств може бути суто цільовим, тобто варто закріпити норму про його зарахування в бюджет розвитку місцевих бюджетів. Наприклад, можна визначити додаткові ставки у таких розмірах: до 2 % – установлюється Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською і Севастопольською міськими радами; до 3 % – районними, міськими радами (радами міст обласного значення).

Експерти з питань місцевого самоврядування вже заявили про спірний характер названого джерела формування місцевих бюджетів. На їхню думку, схвалення такого нововведення з боку органів місцевого самоврядування можливе лише у ви-

падку, якщо держава візьме на себе частину ризиків, пов'язаних із імовірною незбалансованістю місцевих бюджетів у вигляді різкого розходження оподаткованої бази та її мінливості в різних містах. Безумовно, закріплення додаткових джерел доходів має істотно зміцнити економічну основу самоврядування, особливо територіальні громади великих міст [75, с. 10–11].

Розрахункові дані свідчать про значну диференціацію обсягу можливих надходжень за цим видом податків, а саме: обласні центри з досить великою оподаткованою базою, тобто міста з переважною промисловою функцією, що мають значний капітал, отримують більше, оскільки реально матимуть приріст надходжень у бюджет міста до 10 %. Щодо міст – обласних центрів, які не мають таких можливостей через непромислову спеціалізацію, вузьку базу оподаткування, загалом депресивний стан економіки, то надходження за додатковою ставкою податку на прибуток підприємств некомунальної форми власності можуть становити 2 % дохідної частини бюджету міста.

Інший спосіб розв'язання проблеми наповнення дохідної частини бюджетів місцевого самоврядування – посилення фінансової самостійності бюджетів міст, сіл, селищ та їх об'єднань шляхом збільшення податкових надходжень за рахунок податку на доходи фізичних осіб. Доцільно 100 % цього податку залишити в бюджетах територіальних громад, де проживають його платники. Необхідно усвідомити, що фінансова можливість реалізації вповодобань та інтересів громадян на місцевому та регіональному рівнях через надання суспільних послуг є найвагомим економічним аргументом на користь вирішення проблеми децентралізації державних фінансів.

Наступний фінансовий захід – реформування системи місцевих податків та зборів, шляхом як уведення нових податків, так і зміни статусу податку з загальнодержавного на місцевий. На нашу думку, основою власних доходів місцевих бюджетів повинні стати місцеві податки та збори. Принципово важливо

закріпити за місцевими бюджетами такі податки, які гарантуватимуть органам місцевого самоврядування стабільні надходження доходів та їх рівномірний горизонтальний розподіл. Тому до місцевих податків варто віднести: плату за землю; надбавку на податок на доходи фізичних осіб і податки на бізнес (плату за ліцензії й плату за патент). Ці податки відповідають критеріям рівня адміністративних видатків, високої прибутковості та стабільності надходжень і можливості індексації податкових надходжень, що має забезпечити достатню фінансову самостійність місцевого самоврядування [76, с. 8].

Варто зауважити, що вже запроваджено податок на нерухоме майно (відмінне від земельної ділянки), збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір. Причому перші два є обов'язковими для встановлення місцевими радами на території поширення їхніх повноважень, а введення інших є їх правом. Запропонований механізм адміністрування таких податків дає змогу збільшити обсяги надходжень до місцевих бюджетів.

Крім того, пропонується ввести такий новий місцевий податок, як податок на благоустрій міста. Його платниками вважатимуться суб'єкти господарювання, метою діяльності яких є отримання прибутку, а ставки встановлюватимуться у розрахунку на одного працівника на місяць. Кошти з податку спрямовуватимуться на прибирання вулиць, парків, скверів, вивезення сміття, озеленення територій, придбання урн для сміття. Ставка податку – один неоподатковуваний мінімум доходів громадян на одного працівника на місяць.

У процесі перебудови механізму формування бюджетів слід вирішити низку питань, зокрема: яка частка бюджетних доходів повинна спрямовуватися до державного бюджету, а яка залишатися на місцях. У зв'язку з цим треба визначити норматив розщеплень фіскальних джерел між рівнями бюджетної системи. Можливі такі варіанти:

- 1) норматив відрахувань у відсотках від загальної суми бюджетних доходів встановлюється для бюджету міста, а частина коштів, що залишилася, спрямовується до бюджетів вищого рівня бюджетної системи;
- 2) за визначеними нормативами у відсотках від загальної суми територіальних бюджетних доходів кошти спрямовуються до бюджетів вищого рівня бюджетної системи, а частина коштів, що залишилася, – до відповідних місцевих бюджетів;
- 3) діє фіксований норматив коштів, що перераховується до бюджетів вищого рівня бюджетної системи, усі інші кошти спрямовуються до бюджету відповідної території [77, с. 28].

Взагалі для підвищення відповідальності й зацікавленості органів місцевого самоврядування у кінцевих результатах їхньої діяльності прийнятнішими є другий і третій варіанти, коли місцеві бюджети формуватимуться за залишковим принципом після внесення у вищі бюджети сум у вигляді своєрідного податку з території.

В Україні місцеві бюджети демонструють дуже низьку активність у сфері місцевих запозичень. Основними причинами цього є недостатність коштів для покриття майбутніх процентів і суми позики, а також відсутність гарантій із боку держави за запозиченнями власних адміністративно-територіальних утворень.

У промислово розвинутих країнах найпоширеніші форми місцевих запозичень – облігаційні позики, кредити фінансово-банківських установ та міжбюджетні позики. У країнах Європейського Союзу держава передусім є гарантом зобов'язань органів місцевого самоврядування, завдяки чому можна здійснювати запозичення на вигідніших для них умовах, адже рейтинг цінних паперів за місцевими запозиченнями наближається до рейтингу боргових цінних паперів держави. Надаючи гарантії за місцевими позиками, держава вживає певні заходи

для мінімізації ризику. Доцільність запровадження такої схеми в Україні обґрунтована з позицій концептуальних засад державної регіональної політики, якими задекларована солідарна участь держави та регіонів у забезпеченні соціально-економічного розвитку останніх. Чинна система муніципальних запозичень в Україні, відповідно до вимог законодавства, побудована так, що її функціонування забезпечується у своєрідному автономному режимі на власний ризик органів місцевої влади [78, с. 32].

Серед інших фінансових заходів на особливу увагу заслуговують інститути місцевих позабюджетних фондів. Завдяки їхній діяльності не лише посилюється, а й суттєво диверсифікується сфера бюджетного інвестування на рівні територіальних громад. У системі місцевих позабюджетних фондів найбільший інтерес становлять гарантійні та страхові фонди. Перші створюються, як правило, при кредитних установах для надання гарантій повернення кредитів, виданих новоствореним фірмам. Другі засновуються органами місцевого самоврядування для забезпечення повернення коштів, залучених ними від муніципальних позик. Найчастіше йдеться про запозичення, що не мають забезпечення (застави, поруки тощо).

Серед фінансових заходів, безпосередньо пов'язаних із розрахунковим механізмом надходження планових показників доходів, раціонально вдосконалити порядок спрямування коштів, що надійдуть понад річні розрахункові обсяги, у частині зарахування їх до обласного бюджету для подальшого перерозподілу між бюджетами нижчих рівнів, планові показники яких недовиконуються. Це стимулюватиме податкову активність і сприятиме поліпшенню діючої системи фінансового вирівнювання [79, с. 41–42].

Іншої групи заходів – організаційної – стосується не менша кількість пропозицій, спрямованих або на розширення повноважень місцевих органів влади у сфері визначення надходжень місцевих бюджетів, або на підвищення активності у фінансо-

во-господарській сфері органів влади, або на підтримання високого рівня контролю, обліку та моніторингу за наявними й можливими об'єктами, що генеруватимуть потік фінансових ресурсів до місцевих бюджетів.

Отже, основними напрямками зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів в організаційній сфері є:

- розширення можливостей та юридичне оформлення повноважень місцевих органів влади щодо наповнення дохідної частини бюджетів;
- поліпшення обліку платників податків, розроблення комплексу заходів, спрямованих на попередження приховування доходів від оподаткування, у тому числі через необліковувану виплату заробітних плат, активізацію боротьби з нелегальними конвертаційними центрами;
- реалізація партнерської стратегії в оподаткуванні: зменшення податкового навантаження, запровадження податкових канікул для малого й середнього бізнесу, підвищення культури та якості обслуговування платників податків, скорочення витрат на податкову звітність [65, с. 55];
- повний облік активів територіальної громади незалежно від форми власності з метою пошуку шляхів оптимізації їх використання та розширення чинної податкової бази;
- моніторинг економічної та фінансової діяльності суб'єктів господарювання, які мають або можуть мати відносини з офшорними компаніями;
- ужиття заходів щодо зниження масштабів тінізації заробітної плати. За оцінками вітчизняних аналітиків, економія підприємств в умовах нелегальних розрахунків із найманими працівниками становить не менше ніж п'яту частину фонду оплати праці, по суті, це недоотримані бюджетні надходження [80, с. 32.];
- запровадження ефективної політики у сфері управління земельними ресурсами;

- підтримка підприємств, що створюють нові робочі місця й збільшують фонд оплати праці;
- сприяння розвитку малого та середнього бізнесу;
- збільшення доходів від місцевого господарства, забезпечення прибутковості комунальних підприємств;
- реформування житлово-комунального господарства та подолання його дотаційності [81, с. 58];
- оперативний контроль із боку місцевих фінансових органів за формуванням і використанням коштів місцевих бюджетів.

Досліджуючи можливі інструменти й заходи з метою вирішення названих проблем, слід звернути увагу, що всі вони вписуються в концепцію децентралізації державного управління, розширення фіскальних функцій місцевої влади [82, с. 50].

Аналіз сучасного стану дохідної бази місцевих бюджетів України свідчить про другорядну, допоміжну роль місцевих податків і зборів, суттєву залежність від рішень центральних органів влади, недостатню самостійність місцевої влади. Така система потребує докорінного реформування, зміни підходів до формування дохідної частини місцевих бюджетів, ставлення до місцевих податків.

Реформування місцевого оподаткування в Україні також повинно забезпечити врахування конкурентних переваг та інтересів кожного регіону, оптимізацію місцевого оподаткування, розширення його бази, збалансування місцевих бюджетів, збільшення прав органів місцевого самоврядування щодо стягнення місцевих податків і зборів. Децентралізація фіскальних функцій держави дасть змогу вирішити комплекс нагальних проблем формування дохідної частини місцевих бюджетів.

Сучасні умови трансформації соціально-економічних процесів в Україні зумовлюють необхідність пошуку дієвих механізмів формування бюджетних ресурсів та їх ефективного використання.

Актуальність проблеми формування альтернативних джерел доходів місцевих бюджетів і забезпеченості органів місцевого самоврядування достатніми фінансовими ресурсами зростає внаслідок впливу глобальної фінансової кризи, тенденції до централізації влади, а також у зв'язку з ратифікацією Європейської хартії місцевого самоврядування та наміром України вступити до Європейського Союзу.

У Хартії наводиться вісім принципів положень про фінансову діяльність місцевого самоврядування [1]:

- органи місцевого самоврядування мають право в межах загальнодержавної економічної політики вільно розпоряджатися достатніми власними коштами;
- фінансові кошти органів місцевого самоврядування потрібно визначати відповідно до компетенції, передбаченої конституцією та законами;
- частина фінансових коштів органів місцевого самоврядування має надходити за рахунок місцевих зборів чи податків, ставки яких ці органи визначають у межах закону;
- фінансові системи, які забезпечують надходження фінансових коштів органів місцевого самоврядування, повинні бути достатньо різноманітними і гнучкими для збереження відповідності реальним витратам під час здійснення їхніх повноважень;
- необхідно запроваджувати процедури фінансового вирівнювання чи еквівалентні заходи для коригування наслідків нерівномірного розподілу потенційних джерел фінансування, а також їхнього фінансового тягаря з метою захисту фінансово слабких органів місцевого самоврядування;
- слід погоджувати з органами місцевого самоврядування виділення їм перерозподілюваних коштів. Кошти, що використовуються з метою фінансового вирівнювання та допомоги органам місцевого самоврядування, мають ви-

лучатися й надаватися лише за погодженням з органами місцевого самоврядування;

– субсидії, котрі надаються органам місцевого самоврядування, не можуть призначатися для фінансування певних проектів. Важливо, щоб асигнування субсидій не обмежувало свободи дій органів місцевого самоврядування у власній сфері компетенції;

– органи місцевого самоврядування мають право на доступ до внутрішнього ринку позичкового капіталу.

Є ще три принципи, проголошені як Європейською хартією, так і Всесвітньою декларацією, але їх немає в Декларації про принципи місцевого самоврядування країн – учасниць СНД:

– вимога формувати частину доходів органів місцевого самоврядування за рахунок місцевих податків і зборів, які місцевою владою встановлюються самостійно;

– зобов'язання надавати державні субсидії органам місцевого самоврядування без порушення принципу їхньої самостійності;

– перерозподіл коштів органами місцевого самоврядування на основі консультацій з місцевою владою [83].

Доходи місцевих бюджетів повинні бути надійною та стабільною основою фінансової бази органів місцевого самоврядування. Нестача коштів у розпорядженні місцевої влади призводить до того, що вона не може забезпечити належну соціально-економічну регіональну політику.

Як доводить міжнародний досвід, проведення ефективної соціально-економічної політики на місцях залежить від чіткого закріплення функцій за рівнями влади – державним і місцевими. Лише після розмежування цих функцій необхідно визначати джерела фінансування їх виконання.

Центральний уряд має обмежити свою діяльність стратегічними функціями управління, а також загальнодержавними функціями, які важко диференціювати щодо потреб конкретного громадянина, котрий проживає на конкретній території.

Відповідно, функції, суть яких полягає в наданні послуг населенню і які передбачають урахування особливостей потреб у цих послугах громадян залежно від місця їх проживання, етнічної належності, традицій та ін., передаються регіонам. Наприклад, до ключових функцій, що залишилися у центрального уряду Словаччини, яка успішно реалізувала реформу місцевих бюджетів, належать макроекономічна й валютна політика, митниця, податкова служба, вища освіта, внутрішня безпека, оборона, пожежна безпека, судова система, транснаціональні магістралі, аеропорти та охорона навколишнього середовища. Функції органів місцевого самоврядування розподіляються на власні та делеговані їм державною владою.

Фінансування власних функцій у Словаччині відбувається за рахунок власних доходів бюджетів. Тому органи влади на місцевому рівні зацікавлені в зростанні доходів, а отже: мають стимул для реалізації податкового потенціалу у відповідній адміністративно-територіальній одиниці, що загалом підвищує фіскальну ефективність податкової політики; значну увагу приділяють стимулюванню ділової активності, що сприяє збільшенню доходів місцевих бюджетів, а на національному рівні зростанню економіки загалом; активно займаються комерційною діяльністю з метою отримання додаткових коштів до бюджету. Держава не контролює і не втручається у виконання власних функцій. Крім того, органи місцевого самоврядування реалізують повноваження, делеговані державою, на які держава надає їм цільові трансферти з державного бюджету, а також здійснює контроль за ефективністю використання цих коштів. Звичайно, якщо уряд значно зменшує перелік своїх функцій, він має передати місцевим бюджетам достатні джерела доходів [84, с. 160–161].

Держава також повинна взяти на себе функцію фінансового вирівнювання, або забезпечення приблизно однакового рівня надання одних і тих самих послуг на всій території країни. Наприклад, у Польщі органи місцевого самоврядування,

в яких показник доходів на одну особу перевищує 110 % середнього державного рівня, мають сплачувати внески до спеціального фонду [84, с. 161]. Ці кошти використовуються в системі фінансового вирівнювання. Таким чином усуваються дисбаланси в забезпеченості територіальних громад фінансовими ресурсами, але, на нашу думку, система фінансового вирівнювання повинна стимулювати органи місцевого самоврядування з вищим фіскальним потенціалом збільшувати доходи відповідних бюджетів, а територіальні громади з порівняно незначними фіскальними можливостями – максимально ефективно їх використовувати.

Досвідом багатьох країн доведено, що на можливість акумулювати необхідні фінансові ресурси територіями впливає й розмір, точніше чисельність її територіальної громади.

В Україні суспільні блага та послуги, як правило, фінансуються за рахунок податків. Послугами, що пропонуються в одних регіонах, користуються жителі інших, без відповідної участі у фінансуванні витрат. Тому успішне реформування міжбюджетних відносин в Україні передбачає вирішення питань адміністративного поділу регіонів, формування раціональної кількості суб'єктів місцевого самоврядування з тим, щоб їх розміри й економічний потенціал давали можливість реалізувати надані їм права в межах власних податкових надходжень. Так, у Німеччині розширення прав громад стало можливим після зміни їх середнього розміру: під час реформ у 1970-х роках їхня кількість знизилася до 8,5 тис. (у 1960 р. – понад 24 тис.). Аналогічні процеси укрупнення громад відбувалися в процесі адміністративних реформ і в інших країнах, наприклад, у Польщі та Швеції. У Швеції з 1964 по 1974 р. кількість муніципалітетів було зменшено у 3,6 раза: з 1006 до 278 [85, с. 96].

Оптимальний розподіл розмірів територіальних громад, у межах яких найкраще можуть враховуватися переваги жителів і водночас мінімізуватися витрати, є неоднаковим для різ-

них видів благ. Наприклад, у Німеччині оптимальний розмір громад становить: для загальноосвітніх шкіл – 20 тис. жителів, для пожежної служби – 40 тис., для університетів – 2 млн жителів. Можливо, у сучасних умовах розвитку економіки України ці показники будуть іншими. Тому економічно обґрунтований розподіл повноважень між територіальними громадами різного рівня потребує аналізу питомих витрат із надання конкретних видів суспільних благ та пошуку шляхів їх оптимізації.

Як переконує досвід формування та виконання місцевих бюджетів в Україні, переважна частина доходів використовується для покриття поточних видатків, а інвестиційна складова залишається дуже низькою (менше 5 %). Цікавий досвід зарубіжних країн, зокрема Великобританії та Франції, щодо структури місцевого бюджету, який поділяється на два самостійних види – поточної діяльності (функціональний) та розвитку (інвестиційний) [86, с. 82]. Кожен вид бюджету має власні доходи і видатки. Згідно зі ст. 63 Бюджетного кодексу України місцевий бюджет містить у собі надходження і витрати на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, які складають єдиний баланс відповідного бюджету. Бюджет розвитку є частиною спеціального фонду місцевого бюджету (ст. 71 Бюджетного кодексу України), тобто не має самостійного характеру.

У структурі зовнішніх джерел фінансового забезпечення інвестиційного потенціалу місцевих бюджетів фахівці виокремлюють ресурси безповоротного (міжбюджетні інвестиційні трансферти) та поворотного (кошти, залучені до бюджету через механізм випуску муніципальних цінних паперів; через позики у фінансово-кредитних установах; через позики в інших бюджетах; випуск грошово-кредитних лотерей) характеру [87, с. 62].

Щодо системи трансфертів, то в міжнародній практиці вона застосовується з метою вирівнювання доходів задля підтримки регіонів із найслабкішою дохідною базою. Проте частка трансфертів від вищих рівнів влади в європейських країнах досить висока і не має тенденції до зменшення. Питома вага трансфертів у доходах місцевих бюджетів більша в унітарних державах (приблизно 70 %), ніж у федеративних, де вона коливається в межах 14–29 % [88].

У більшості розвинутих країн світу місцеві податки та збори становлять 5–30 % усіх податкових надходжень до зведених бюджетів. У Японії такі податки та збори становлять 35 % доходів органів місцевого самоврядування, Великобританії – 37, Німеччині – 46, Франції – 67, США – 66 %. У країнах ЄС основними з них є: збори за надання послуг місцевими органами влади (зокрема, за водопостачання, користування громадським транспортом); доходи від місцевої комунальної власності (від оренди чи продажу комунального майна); податки й внески до соціальних фондів. До місцевих віднесено податки на туризм, торгівлю, утримання тварин, комерційні оголошення, володіння транспортними засобами, дари і спадщину, місця паркування, гральні автомати, мита, використання місцевої символіки [89].

Незважаючи на тенденції централізації, особливістю низових територіальних одиниць у зарубіжних країнах є розвинуте місцеве оподаткування з високим ступенем самостійності щодо введення місцевих податків, а також встановлення механізму справляння. Їх запроваджують на рівні різних територіальних утворень, серед яких, зокрема, землі й громади у Німеччині, графства й округи у Великобританії, лени та муніципалітети у Швеції, провінції, комуни й департаменти у Франції, кантони у Швейцарії. Найбільшими за питомою вагою серед місцевих податків та зборів є корпоративний податок, податок з доходів, податок на нерухомість. Місцевий корпоративний податок становить від 20 % надходжень до місцевих бюджетів

у Португалії та Іспанії до 90 % у Люксембурзі. Місцевий податок з доходів – від 40 % у Бельгії до 100 % у Швеції. В Італії основним місцевим податком є прибутковий. У Франції головними податками до місцевих бюджетів є податок на житло, промисловий і земельний податки, податок з будівель [89]. В окремих західноєвропейських країнах (Швейцарія, Скандинавські країни) органи місцевого самоврядування практикують застосування додаткових ставок із прибуткового податку, який загалом встановлює центральний уряд. Кількість місцевих податків і зборів у різних країнах неоднакова. Так, у Великобританії функціонує лише один місцевий податок, який справляється з нерухомого майна. В Японії є три основні місцеві податки: підприємницький, який справляється з прибутку; корпоративний муніципальний; зрівняльний, що є фіксованою сумою податку, величина якої залежить від розміру капіталу юридичної особи та чисельності працівників. Найбільшу кількість місцевих податків запроваджено у Бельгії – 100, Італії – 70, Франції – понад 50 [90, с. 139].

Суто муніципальним, тобто таким, що надходить до місцевого бюджету, у країнах ЄС є податок на нерухомість. Із країн Центрально-Східної Європи (ЦСЕ) податок на нерухомість як місцевий введено у Польщі, Чехії, Угорщині, Словенії. У Великобританії це основний місцевий податок, який має найбільшу питому вагу у структурі надходжень, включно з платою за землю. Питома вага податку у власних надходженнях місцевих бюджетів становить від 10 % у Данії, Фінляндії, Греції, Люксембургу до 50 % у Бельгії, Латвії, Литві, Польщі, Словаччині, Словенії, Іспанії і майже 100 % у Великобританії, Естонії, Ірландії. Об'єктом оподаткування є земля та споруди [89].

Функції та повноваження місцевих органів самоврядування залежать насамперед від політичного устрою держави. У країнах, де права місцевої влади більші, питома вага місцевих податків у доходах бюджетів зростає (США, Канада, Німеччина). В інших країнах (Великобританія, Нідерланди) домінуючу роль

відіграють загальнодержавні податки, які розподіляються згори донизу. Аналіз організації фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування зарубіжних країн свідчить, що незалежність джерел фінансування означає й незалежність у прийнятті рішень цими органами, а загальний обсяг коштів, які надходять до місцевих бюджетів, у структурі зведеного бюджету держави визначає реальний обсяг повноважень органів місцевого самоврядування [87, с. 63].

Найпоширенішим і традиційним зовнішнім джерелом фінансового забезпечення інвестиційного потенціалу місцевих бюджетів є муніципальні облігаційні позики. Лідер з обороту ринку муніципальних цінних паперів – Сполучені Штати Америки, де масштаби зовнішніх ринків муніципальних запозичень сягають 1,6 трлн дол. США. Значна частка запозичень до місцевих бюджетів припадає й на європейські країни (Швеція, Норвегія, Швейцарія, Великобританія, Іспанія, Франція, Нідерланди, Кіпр). Так, Великобританія емітувала 50 млрд фунтів стерлінгів муніципальних облігацій, Нідерланди – 32 млрд євро. Як доводить досвід США та країн Західної Європи, за рахунок муніципальних запозичень зазвичай фінансуються будівництво й реконструкція об'єктів житлово-комунального господарства, закладів освіти й охорони здоров'я, сфери публічного транспорту, будівництва автомобільних доріг, портів споруд, туристичної інфраструктури [91, с. 200]. Також облігаційні запозичення місцевих органів влади набули розвитку в Азії та на фондових ринках країн, що розвиваються, у Латинській Америці.

Багатий досвід місцевих запозичень у розвинутих країнах підтверджує необхідність системи їх обмежень, яка попереджає виникнення дисбалансу в місцевих фінансах і погіршення якості функцій, виконуваних органами самоврядування. Обмеження у сфері запозичень встановлюються або центральним урядом, або суб'єктами федерації. Можливі як прямі обмеження обсягу заборгованості або видатків на обслуговуван-

ня боргу, так і непрямі нульові обмеження щодо використання або цільового спрямування запозичених коштів, а також обсягу бюджетного дефіциту.

Наприклад, у Польщі загальний обсяг прямого боргу не має перевищувати 60 % доходів бюджету. Обмеження на щорічний обсяг запозичень для місцевих органів влади встановлюються у Великобританії, Данії, Литві. У Німеччині й Австрії муніципалітети подають свої бюджети на затвердження до урядів земель. Вони можуть бути відхилені, якщо не будуть дотримані параметри запозичень. У Норвегії та Італії органи місцевого самоврядування повинні підтримувати профіцит поточного бюджету, достатній для обслуговування боргу та погашення його основної частини. У Франції законодавчого обмеження на обсяг боргу як частки доходів бюджету або ВВП не застосовують, проте діє обмеження на обсяг дефіциту бюджету на рівні 5 % поточних доходів [85, с. 95–96].

У багатьох зарубіжних країнах при здійсненні місцевих запозичень дотримуються правила, що передбачає використання запозичених коштів лише на капітальні видатки (Бразилія, Індія, Австрія, Швеція).

Отже, найбільше запозичення до місцевих бюджетів поширені у федеральних державах із високим ступенем економічної самостійності регіонів. Підвищення ролі муніципальних запозичень у США, Японії та більшості країн Західної і Східної Європи відображає тенденцію, з одного боку, перерозподілу фінансової відповідальності за реалізацію державних інвестиційних проектів від центральної влади на регіональний рівень, а з другого – стрімкого зростання соціальних вимог населення до органів місцевої влади.

Наступним, не менш важливим альтернативним джерелом фінансування доходів місцевих бюджетів є кредитні ресурси, що надають банківські установи. У більшості країн світу центральний уряд має доступ до емісійного банку, але місцеві органи влади такої можливості позбавлені. Місцеві запозичення

в країнах із розвинутими ринковими економіками та сильним самоврядуванням – одне з головних джерел фінансування довгострокових та дорогих інвестиційних проектів на місцевому рівні. Органи місцевого самоврядування в Україні можуть стати реальними позичальниками на ринку як прямих кредитів, так і боргових цінних паперів. Вони повинні залучати позичковий капітал, причому під невеликі проценти та на відносно тривалий строк [92, с. 18–19].

Органам місцевого самоврядування співпраця з банківським сектором економіки вигідна, оскільки дає можливість впливати на розподіл кредитних ресурсів з метою забезпечення стабільного регіонального розвитку. Крім того, інвестиційну діяльність місцевих бюджетів, у тому числі в напрямі формування власної ресурсної бази, потрібно також розглядати в контексті вкладання тимчасово вільних або профіцитних коштів у різноманітні фінансові інструменти. Такі кошти, зокрема, можуть використовуватися на придбання цінних паперів, емітованих державою чи державними установами, або гарантованих державою місцевих цінних паперів із найвищими кредитними рейтингами.

Світовий досвід використання різноманітних джерел формування доходів місцевих бюджетів доводить, що загальним стратегічним напрямом має бути посилення зацікавленості місцевих органів влади у залученні якомога більшого обсягу самостійних ресурсів. З огляду на це можна запропонувати практичні рекомендації щодо використання альтернативних джерел наповнення дохідної бази місцевих бюджетів в Україні.

Щодо підвищення ефективності механізму місцевих запозичень, то значна роль має належати системі стимулювання потенційних інвесторів до вкладання коштів у муніципальні боргові інструменти. Під час прийняття рішення стосовно пошуку додаткового джерела фінансування інвестиційних проектів на місцях вважаємо за доцільне розглянути альтернативні джерела запозичень, передусім кредити банківських уста-

нов. Досить часто вартість кредитного ресурсу банку значно нижча за вартість запозичень через випуск облігацій внутрішньої місцевої позики [93, с. 312].

Співпраця між банківським сектором і місцевими органами влади можлива насамперед через їх участь у статутному капіталі банків. Такий підхід поширений, наприклад, у Росії, зокрема в республіках Карелія та Комі. Необхідно створити комунальні банки, які були б у змозі здійснювати кредитування малих підприємств комунальної форми власності відповідно до цільових програм розвитку територій, а також обслуговувати рахунки, відкриті в установах таких банків; сформувати комісії, які б займалися питаннями банківської діяльності у сфері підтримки пріоритетних напрямів розвитку. Крім того, слід опрацювати ефективні механізми формування інвестиційного ресурсу місцевих бюджетів за рахунок банківських кредитів, принаймні в тих регіонах, де можливості залучення дешевшого ресурсу через механізм випуску облігацій внутрішньої місцевої позики суттєво обмежені з об'єктивних причин. Кредитні ресурси для фінансування інвестиційних потреб муніципалітетів дешевшають із розвитком системи муніципальних (комунальних) банків, із діяльністю яких пов'язують можливість залучення в інвестиційну сферу на територіальному рівні кредитних ресурсів Національного банку України за допомогою механізму рефінансування.

Таким чином, повноцінне й ефективне виконання функцій органами місцевої влади, створення необхідних умов для соціально-економічного зростання держави потребують стабільних і реальних джерел формування власних доходів місцевих бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування. Основними з альтернативних джерел наповнення дохідної частини місцевих бюджетів в Україні можуть стати муніципальні облігації та банківське кредитування. Незважаючи на низький рівень розвитку ринку цих облігацій (порівняно зі США, Японією, Швецією, Норвегією, Швейцарією, Великобританією,

Іспанією, Нідерландами, Кіпром та ін.), поширення практики використання облігаційних позик органами місцевої влади сприятиме диверсифікації джерел отримання коштів та зростанню фінансових можливостей. Досвід США та країн Західної Європи демонструє, що, здійснюючи муніципальні запозичення, органи місцевого самоврядування набагато ефективніше виконують покладені на них функції.

Аналіз наукової літератури [94; 95] свідчить, що неможливо побудувати ефективну податкову систему, не сформувавши платника податку як елемент податкової системи, у вигляді суспільного інституту. Для цього потрібно проводити всебічну організаційну і просвітницьку роботу, врегульовувати й удосконалювати інформаційні потоки між платниками та органами податкового контролю.

Важливою проблемою формування місцевих бюджетів залишається недостатній рівень диверсифікації джерел надходжень до бюджетів.

Це питання не самостійне, а є частиною загальної проблеми забезпечення ефективного функціонування багаторівневих бюджетних систем, а отже – визначення принципів і джерел фінансування суспільних благ та послуг. Головне призначення таких систем полягає насамперед у створенні умов для ефективного надання суспільних благ і послуг, багато з яких мають просторові (територіальні) обмеження у споживанні. Потреба в цих благах і послугах теж може мати територіальні відмінності.

Для надання суспільних благ і послуг з урахуванням територіальних обмежень і відмінностей у споживанні доцільно, щоб відповідні повноваження розподілялися між центральними й місцевими органами влади. Такий розподіл створює умови для кращого врахування вподобань і потреб економічних суб'єктів і домогосподарств відповідних територій щодо суспільних благ і послуг, а також забезпечення економічної ефективності їх виробництва [96].

Згідно з висновками фінансової теорії багаторівневі бюджетні системи функціонують краще, коли податки та вигоди від державних видатків тісно пов'язані: споживачі місцевих суспільних послуг, які проживають у певній місцевості, платять за те, що вони отримують із місцевого бюджету, і одержують те, за що вони сплачують податки [97]. Тому формування доходів місцевих бюджетів, зокрема і вирішення питань їх диверсифікації, має ґрунтуватися передусім на принципі еквівалентності (тобто отриманої вигоди від місцевих суспільних благ).

Основні напрями диверсифікації та зміцнення фінансування місцевих бюджетів були проголошені під час круглого столу “Місцеві бюджети: реалії та перспективи”, проведеного 17 березня 2011 р. за ініціативою Комітету Верховної Ради України з питань бюджету. Зокрема, до них треба зарахувати:

- частину податку на прибуток підприємств відповідно до додаткових ставок такого податку з наданням місцевим радам права встановлювати їх у законодавчо визначених розмірах;
- надходження від орендної плати за користування майновими комплексами, що перебувають у комунальній власності;
- податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (розглядається необхідність розширення бази оподаткування цим податком);
- створення умов для розроблення, супроводження та реалізації місцевих інвестиційних програм, а також для залучення коштів інвесторів на умовах державно-приватного партнерства та співпраці з міжнародними фінансовими установами з метою модернізації житлово-комунального господарства.

Із загального принципу еквівалентності як необхідної умови ефективного функціонування багаторівневих бюджетних систем випливають відповідні вимоги до податків, які доціль-

но надавати у розпорядження місцевих органів влади [98]. Ці податки повинні відповідати принципам:

- одержуваної вигоди – стягування податків відповідає вигоді, що одержують жителі й суб'єкти економічної діяльності певних територій від місцевих суспільних благ, наданих за рахунок відповідних місцевих бюджетів;
- широкого розподілу податкового навантаження – податки створюють відчутне навантаження по можливості на всіх жителів і всі підприємства адміністративно-територіальної одиниці;
- територіальної прив'язки – об'єкт оподаткування пов'язаний із визначеною територією та характеризується низькою мобільністю. Міжбюджетний розподіл податків не повинен створювати територіальних “зовнішніх” ефектів, а отже, до компетенції місцевих органів влади мають належати лише такі податки, вплив яких обмежений відповідною територією. Щоправда, іноді податки, які створюють “зовнішні” ефекти, можуть бути, навпаки, використані з метою компенсації “зовнішнього” впливу видатків. Наприклад, неможливість вилучення іноземців із користування дорогами є аргументом на користь того, щоб оподатковувати їх транспортні засоби (у формі податку на нафтопродукти) та передавати відповідні кошти в розпорядження органу влади, який здійснює обслуговування цих доріг;
- незалежності податкових надходжень від кон'юнктурних змін в економіці – податки, що надходять до місцевих бюджетів, не повинні реагувати на зміну кон'юнктури ринку (або реагувати незначною мірою). Цей принцип важливий із погляду забезпечення достатньої стабільності податкових надходжень, оскільки основні види витрат місцевих бюджетів або не залежать від економічних циклів (наприклад, на охорону здоров'я, освіту), або зростають у періоди погіршення економічної ситуації (наприклад, на соціальний захист найуразливіших груп населення) [99].

Водночас зазначені теоретичні вимоги в деяких позиціях є суперечливими. Так, податок на доходи фізичних осіб відповідає вимозі сплати податку по можливості всіма жителями, що свідчить на користь участі місцевого самоврядування в його надходженнях. Податок на додану вартість створює відчутне навантаження на всіх жителів, і його надходження досить стабільні за різних кон'юнктурних умов. Це дає змогу говорити про можливість передачі частини його надходжень до місцевих бюджетів. Разом із тим він не відповідає вимозі зростання податкових надходжень у розрахунку на одного жителя зі збільшенням розміру громади, оскільки сплачується за місцем виробництва продукції. Це є аргументом проти надання ПДВ у розпорядження місцевих органів влади. Однак, за висновками Р. Масгрейва, податок на споживання, який базується на принципі країни призначення, придатний для застосування в достатньо великих громадах, у межах яких можна запобігти ухиленню від оподаткування завдяки здійсненню покупок за межами адміністративно-територіальних одиниць [100].

Акцизи на вітчизняні товари, які стягуються на стадії виробництва, якщо виробництво відповідної продукції розміщене нерівномірно по регіонах країни, не створюють рівномірного навантаження на всіх жителів і не зростають у розрахунку на одну особу зі збільшенням розміру громади, тому є непридатними для місцевих бюджетів. Отже, визначення податкових повноважень органів місцевого самоврядування та вибір податків, що можуть зараховуватися до місцевих бюджетів, потребують спеціального дослідження.

Згідно з висновками фінансової теорії децентралізація бюджетних систем обґрунтовується насамперед тим, що місцеві органи влади можуть краще забезпечити надання суспільних благ відповідно до місцевих потреб і вподобань. Але зробити це можна лише у разі, якщо місцеві органи влади:

- усвідомлюють, які доходи потрібні для надання суспільних благ відповідно до інтересів місцевих жителів;

– можуть впливати на рівень доходів відповідного місцевого бюджету.

Як зауважувалося, Європейська хартія місцевого самоврядування, до якої приєдналася й Україна, передбачає, що фінансування діяльності місцевого самоврядування має відповідати зазначеним у цьому документі вимогам [1].

Теоретично можна припустити, що місцеві органи влади мають право ухвалювати автономні рішення щодо формування податкових доходів відповідних бюджетів, а отже, визначати на власний розсуд як види податків, що надходять до місцевих бюджетів, так і всі їхні елементи. За вказаного підходу органи місцевого самоврядування мають найвищий рівень фінансової самостійності. Однак така самостійність може призвести до серйозних негативних наслідків для соціально-економічного розвитку країни з точки зору як міжрегіонального перерозподілу факторів виробництва, так і вирівнювання умов життя в регіонах. Вирішення завдань політики перерозподілу доходів, забезпечення достатньої стійкості податкових доходів місцевих бюджетів, надання послуг, для яких характерні ефекти масштабу й зовнішні ефекти, також потребують ретельного розгляду податкових повноважень місцевих органів влади.

Якщо місцеві органи влади в змозі встановлювати ставку податку (або змінювати її у визначених межах), то можна говорити про те, що вони наділені обмеженими податковими повноваженнями.

Місцеві органи влади можуть мати право на отримання з місцевого бюджету певної частки загальнодержавних податків. Формування місцевих бюджетів за рахунок частки загальнодержавних податків можливе в різних формах, які зумовлюють неоднаковий вплив цих органів на податкові доходи. Місцева влада може мати право на:

– встановлення місцевих додаткових ставок до певних загальнодержавних податків;

– отримання певного відсотка доходів від податків, зібраних на відповідній території, або на законодавчо визначену частку загальнонаціональних податкових надходжень [85].

У випадку надання місцевим органам влади права встановлювати додаткову надбавку до загальнодержавного податку, який надходить до центрального бюджету, її розміри можуть бути обмеженими або визначатися місцевими органами влади на власний розсуд. Водночас використання такого джерела може призвести до багаторазового оподаткування одного об'єкта. Однак завдяки надбавці виникає можливість досить гнучко приводити фінансові можливості місцевих бюджетів у відповідність із потребами територіальних громад у фінансуванні необхідних видатків.

При формуванні місцевих бюджетів за рахунок частини загальнодержавних податків місцеві органи влади не можуть самостійно визначати базу оподаткування та встановлювати податкові ставки (це компетенція центральних органів влади). За такого підходу ступінь самостійності місцевих органів влади залежатиме від того, наскільки вони впливатимуть на визначення нормативів міжбюджетного розподілу податків. Наприклад, в Іспанії та Італії центральні органи влади погоджують із владою регіонів або муніципалітетів умови міжбюджетного розподілу податків.

Розподіл окремих податків між центральним і місцевими бюджетами може використовуватися з метою забезпечення певного балансу між самостійністю місцевих органів влади у бюджетній сфері та стабільністю національної бюджетної системи [101]. Крім того, формування місцевих бюджетів за рахунок частини загальнодержавних податків вважається навіть необхідним, коли місцеві органи влади відповідають за виконання широкого переліку соціально значущих функцій, наприклад, щодо надання послуг з освіти та охорони здоров'я [97, с. 10].

До позитивних рис системи формування місцевих бюджетів за рахунок загальнодержавних податків слід також відне-

сти те, що спільні податки та єдине управління ними дають змогу проводити ефективну податкову політику, а зміни в податкових надходженнях та відповідно ризики таких змін розподіляються між різними видами бюджетів, тобто позначаються не тільки на місцевих, а й на центральному бюджеті.

Місцева влада може також мати право на певний відсоток від суми всіх податків, зібраних на відповідній території, або навіть від суми податкових надходжень по країні загалом. Однак отримані в такій формі доходи схожі з трансфертами, оскільки за цих умов місцеві органи влади фактично не матимуть жодного впливу на доходи свого бюджету.

Для ефективного функціонування системи місцевого оподаткування важливим є створення інституційних умов, які б зменшували ризики викривлення ринкових умов економічної діяльності внаслідок міжрегіональних відмінностей у рівні оподаткування. До таких умов слід віднести встановлення єдиних правил визначення бази оподаткування в усіх регіонах країни й обмежень щодо рівня податкової ставки.

Мінімальне обмеження на рівень податкової ставки дає змогу попередити негативні наслідки податкової конкуренції, пов'язані, зокрема, з тим, що фінансово забезпечені територіальні громади можуть знижувати ставки з метою розширення бази оподаткування. Максимальне – допомагає попередити перекладання податкового тягара на жителів інших територіальних громад через споживання певних товарів або послуг (наприклад, за такими видами діяльності, як виробництво пива або надання послуг із транспортування енергоносіїв).

Для того, щоб приводити витрати місцевих бюджетів у відповідність із можливостями їхнього фінансування і потребами жителів територій, місцеві органи влади повинні мати право визначати ставку хоча б одного високодохідного податку. Це сприятиме також підвищенню їхньої відповідальності за надання місцевих суспільних благ і використання бюджетних коштів.

При виборі податків, що можуть надаватися у розпорядження місцевих органів влади, слід враховувати особливості застосування різних баз оподаткування, до яких належать:

- споживання та відповідно продаж, що здійснюється на території муніципалітету;
- дохід усіх жителів певної території або прибуток розташованих на ній підприємств;
- використання факторів виробництва.

Якщо припустити, що всі жителі країни однаковою мірою користуються суспільними товарами та послугами, то найкращим варіантом оподаткування вигід є подушний податок [102]. Однак, з огляду на реальні умови різних уподобань населення, У. Оутс обґрунтував, що найбільше принципу оподаткування вигід відповідають прямі податки, які накладаються на доходи індивідів чи підприємств і покривають граничні витрати на надання отримуваних ними суспільних товарів чи послуг [103]. До таких податків Б. Гамільтон відносить, зокрема, податок на нерухому власність, оскільки в ринковій ціні нерухомості (житловій та землі) частково капіталізується вартість надання місцевих суспільних товарів та послуг [104].

Оподаткування використання виробничих факторів можливе шляхом стягнення або податку на власність підприємств, задіяну у виробництві (за диференційованими ставками), або податку на заробітну плату, або податку на декілька факторів виробництва (з використанням коефіцієнтів, які зважують фактори виробництва – працю та різні види основних засобів). Однак слід звернути увагу на серйозний недолік оподаткування використання факторів виробництва – воно створює передумови для перекидання відповідного тягаря, зокрема, шляхом збільшення суб'єктами господарювання цін на продукцію або зменшення заробітної плати найманих працівників. Отже, оподаткування факторів виробництва на місцевому рівні зумовлює переміщення податкового тягаря на постачальників факторів виробництва або виготовленої продукції

залежно від ринкових умов (еластичність попиту на ресурси та продукцію й еластичність відповідної пропозиції) чи платників податків інших територій.

При виборі бази накладання податків, які надаються в розпорядження місцевих органів влади, слід пам'ятати, що такий вибір має враховувати необхідність реалізації різних – іноді суперечливих – цілей. Так, динаміка доходів, які можуть забезпечувати такі податки, повинна відповідати динаміці видатків місцевих бюджетів. Якщо за ними закріплені видатки, які зростають у середньостроковій перспективі, то й доходам місцевих бюджетів має бути властива тенденція до зростання.

Доходи, що надходять до місцевих бюджетів, не повинні заважати вирішенню певних завдань державної політики, зокрема, мають створювати умови, з одного боку, для розвитку місцевого самоврядування, а з другого – для вирівнювання фінансових можливостей місцевих бюджетів.

Якщо за якостями податки придатні для використання органами управління різних рівнів, то, відповідно, один податок може стягуватися органами влади різних рівнів (зокрема, це стосується податку на доходи). Щоправда, виникає проблема координації умов такого оподаткування. Альтернативою цьому підходу є передання відповідних повноважень центральним органам влади і надання місцевим органам влади права встановлювати надбавку до податку.

Права щодо зміни окремих елементів певного податку можуть бути розподілені між центральними органами влади й органами місцевого самоврядування. Однак необхідно враховувати висловлені зауваження стосовно податків, які впливають на перерозподіл доходів фізичних осіб, а тому є важливими з точки зору проведення соціальної політики держави. Те саме можна сказати і про податки, які суттєво впливають на умови конкуренції, коли такий вплив не обмежується відповідними адміністративно-територіальними одиницями –

за ними законодавчі компетенції мають належати центральним органам влади.

Важливим “обмежувачем” дій місцевої влади у питаннях оподаткування, зокрема в тому, що стосується вибору податків, які можуть вводитися нею, є географічна мобільність населення та капіталів, оскільки таке оподаткування здатне впливати на міграцію населення і на пропозицію капіталу. Зростання мобільності основних факторів виробництва – праці та, особливо, капіталу – породжує проблему податкової конкуренції. Вищі податки або інформаційна асиметрія, пов’язана з відмінностями в оподаткуванні, створюють найсерйозніші “бар’єри” для входження інвесторів на ринки регіонів.

Отже, розв’язання проблем формування місцевих бюджетів, а також пошук їх нових джерел є важливими завданнями органів державної влади та управління. На основі проведеного аналізу системи місцевого оподаткування встановлено, що ця система не зовсім правильно сформована і, як наслідок, не може скоординовано виконувати покладену на неї функцію забезпечення фінансовими ресурсами місцевих органів влади, а тому потребує подальшого реформування.

4.3. МІСЦЕВІ ЗАПОЗИЧЕННЯ ЯК ДЖЕРЕЛО ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Характерною особливістю виконання місцевих бюджетів на сучасному етапі розвитку є переважання у структурі видатків за економічною класифікацією поточних видатків. На капітальні видатки припадає не більше 10 % загального обсягу видаткової частини, що наочно демонструє низьку інвестиційну спроможність і, як наслідок, невисоку активність місцевих органів влади.

Однак в Україні кожне адміністративно-територіальне утворення має велику кількість об’єктів регіонального значення,

пов'язаних із виконанням функцій місцевого розвитку (забезпечення функціонування житлово-комунального господарства, утримання місцевого дорожнього господарства, управління комунальним майном, регулювання земельних відносин і фінансування програм природоохоронного значення тощо), які потребують не тільки поточного фінансування, а й суттєвих капіталовкладень. З огляду на значимість цих об'єктів для всієї територіальної громади, закономірно здійснювати інвестиції за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Капітальні інвестиції здійснюються за рахунок бюджету розвитку спеціального фонду місцевих бюджетів, що регламентується правовими нормами Бюджетного кодексу України (ст. 71). Однією з його суттєвих статей надходжень є місцеві запозичення, що можуть здійснюватись у формі як кредитного договору, так і випуску облігацій місцевої позики. Серед проблем розвитку сфери місцевих запозичень можна виокремити обмеженість кола інвесторів і недостатність фінансових ресурсів. З огляду на головну мету здійснення інвестицій у регіональні об'єкти за рахунок коштів місцевих бюджетів – задоволення суспільних потреб територіальної громади – значної актуальності набувають дослідження можливостей залучення місцевого населення в межах їх заощаджень до участі в регіональному інвестиційному процесі шляхом придбання облігацій місцевої позики.

Досвід розвинутих країн свідчить, що навіть за дієвої системи місцевого оподаткування та ефективної системи міжбюджетних трансфертів ці надходження не можуть повністю задовольнити потреби муніципалітетів у коштах, необхідних для повноцінного розвитку територіальної громади. Це змушує органи місцевого самоврядування виходити на ринок вільних капіталів. У зв'язку з гострою нестачею бюджетних коштів, необхідністю реалізації місцевих інвестиційних проєктів проблема формування системи місцевих запозичень є однією з найактуальніших.

Застосування позикового капіталу є одним зі способів розширення власної дохідної бази місцевого самоврядування та залучення інвестицій в економіку регіонів. Проте його роль у формуванні власних доходів місцевого самоврядування неоднозначна, а отже, має бути проаналізована крізь призму проблеми вибору шляхів оплати товарів та послуг суб'єктами господарювання: або сплачувати, а відповідно, й отримувати певну кількість послуг, виходячи з наявних коштів, або за допомогою позики розрахуватись із зобов'язанням пізніше.

Вчені виокремлюють аргументи як на користь, так і проти залучення комунального кредиту.

Найвагомішими аргументами на користь запозичень вважають:

- рівність у часовому та географічному аспекті: оскільки запозичення спрямовуються переважно на реалізацію довгострокових інвестиційних проектів, їх фінансування за рахунок поточних надходжень недоцільне, позаяк витрати на реалізацію цих заходів здійснюватиме одне покоління платників податків, а вигоди від їх втілення споживатимуть наступні покоління. Фінансування проектів за рахунок банківського кредиту сприятиме тому, що платежі користувачів проекту застосовуватимуться для погашення боргу, а отже, фактично фінансуватимуть проект. Таким чином, використання позикових джерел фінансування дає змогу рівномірніше розподілити навантаження між поколіннями платників податків при фінансуванні довгострокових проектів розвитку регіонів;
- перевищення переваг від прискорення регіонального розвитку над витратами, пов'язаними з обслуговуванням боргу: краща інфраструктура регіону сприятиме залученню інвесторів на вигідніших для місцевої громади умовах. Надходження від інвестицій покриватимуть додаткові витрати на погашення боргу, залученого для прискореного розвитку інфраструктури;

- зниження поточних операційних витрат: застосування нових технологій або обладнання, придбаних у борг, дасть змогу зекономити на їх обслуговуванні;
- можливість залучення коштів з інших регіонів тощо [50, с. 122; 105; 106].

Водночас використання запозичених коштів передбачає виникнення додаткових витрат на сплату процентів, що негативно відображається на здатності місцевих органів фінансувати поточні видатки. Крім того, муніципалітети частково втрачають можливість вільного маневрування коштами.

Отже, як проголошує правило фінансового менеджменту, прийняття рішення залежатиме від співвідношення отриманих вигід від залучення коштів та здійснених витрат на обслуговування й погашення боргу.

Світова практика свідчить, що найдоцільнішим є фінансування за рахунок позик довгострокових проектів, а не поточних витрат.

Для здійснення запозичень субнаціональні органи влади можуть використовувати одне з таких джерел: прямі позики з державного бюджету; запозичення через фінансових посередників, діяльність яких фінансується або контролюється державою (муніципальні фонди розвитку або державні банки комунального кредиту); внутрішні й зовнішні ринки капіталу (випуск муніципальних облігацій, комерційний банківський кредит). Органи місцевого самоврядування можуть також у межах законодавства створювати комунальні банки та інші фінансово-кредитні установи, виступати гарантами кредитів підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміщувати їхні кошти в банках інших суб'єктів права власності, отримувати проценти від їхніх доходів на підставі закону із зарахуванням їх до дохідної частини відповідного місцевого бюджету.

У кожному випадку ефективними можуть виявитися різні види фінансування.

Так, період із моменту ухвалення рішення про випуск облігацій місцевих позик до моменту надходження грошей на рахунок емітента триває 45–60 днів. Порівняно зі звичайними термінами одержання кредитів він видається надто довгим, хоча й цілі, на які спрямовано випуск облігацій, порівняно з кредитами зазвичай довгостроковіші – інвестиційні програми можуть бути розраховані на 3–10 років. Таким чином, триваліший термін випуску облігацій окуповується значною мірою перевагами, що їх отримує місцевий бюджет.

Тому на сьогодні найпоширенішою формою місцевих заборгованостей є випуск муніципальних облігацій. Наприклад, у США майже всі заборгованості здійснюються шляхом випуску боргових цінних паперів. За рік проводиться 8–14 тис. емісій на загальну суму понад 300 млрд дол. США. Оформлення муніципального боргу у вигляді цінних паперів може зробити його ліквіднішим, що в результаті знижує вартість заборгованості [107].

Згідно з Положенням про порядок випуску та обігу облігацій місцевих позик, облігація місцевої позики – це цінний папір, що засвідчує внесення її власником грошових коштів і підтверджує зобов'язання відшкодувати йому номінальну вартість цього цінного папера в передбаченій умовами випуску строк із виплатою фіксованого процента (якщо інше не передбачено умовами випуску).

Основним критерієм класифікації облігацій муніципальних позик є спосіб їх забезпечення. За цією ознакою розрізняють облігації генеральні (general bonds) і дохідні (revenue bonds).

Для погашення та виплати процентів за генеральними облігаціями органи місцевої влади використовують загальні надходження коштів до бюджету. Забезпеченням цього виду цінних паперів є надані емітенту повноваження зі стягнення податків та мобілізації інших видів дохідних джерел. Наприклад,

у США місцева влада забезпечує емісії облігацій здатністю справляти податки на майно тощо. При цьому кошти, отримані внаслідок емісії облігацій, спрямовуються зазвичай на фінансування неприбуткових проектів (наприклад, у сфері освіти, охорони здоров'я тощо).

Для гарантування дохідних облігацій використовуються здебільшого кошти від реалізації суспільних проектів (наприклад, у сфері комунікацій тощо), а не лише загальні фіскальні можливості місцевих органів влади. Витрати на обслуговування та сплату боргу враховують під час визначення тарифів за використання об'єктів, профінансованих за рахунок кредиту.

Загальні облігації через ширший спектр активів, що є забезпеченням, видаються надійнішими. Однак у випадку їх емісії потенційному інвестору складно оцінити фінансовий стан позичальника. Крім того, емісія таких облігацій передбачає значний рівень фінансової автономії місцевої влади, що особливо важливо в умовах України.

Дохідний вид облігацій є ризиковішим, оскільки не завжди реалізація певного проекту забезпечує очікуваний прибуток, однак за сприятливих обставин вони можуть принести більшу вигоду для інвестора.

Отже, однозначної оцінки переваг одного виду облігацій над іншим немає, оскільки процес інвестування залежить від багатьох внутрішніх і зовнішніх чинників, відповідно в різних ситуаціях один фінансовий інструмент може виявитись якнайвигіднішим, так і зовсім неідеальним.

Особливими рисами муніципальних облігацій порівняно з іншими цінними паперами є:

- безподатковий статус, який часто надається доходам від муніципальних облігацій на національному рівні;
- наявність багатьох дат погашення, тобто випуск у серійній формі. Таке структурування випусків зумовлене поступовою віддачею інвестиційних проектів, під які випускаються облігації, що робить доцільним узгодження у ви-

пуску строків та обсягів грошових потоків від проекту й платежів з його обслуговування. Однак суттєвішою причиною є законодавчі норми – вони досить часто формуються так, щоб запобігти створенню періодів пікових виплат за муніципальним боргом. Разом із тим дедалі більшої популярності набувають облігації з разовим строком погашення, що потенційно мають більшу ліквідність;

- отримання юридичного висновку для випуску, що пояснюється великою кількістю різних юридичних нюансів муніципальних запозичень, неврахування яких може спричинити втрату інвесторами своїх грошей.

Серед функцій, які виконують облігації, виокремлюють:

- мобілізаційну, що полягає в залученні коштів інвесторів для фінансування завдань соціально-економічного розвитку;
- інформаційну, що охоплює здійснення функцій індикатора економічної кон'юнктури ринку, а також найефективніших напрямів вкладення коштів;
- перерозподільчу, спрямовану на розміщення грошових ресурсів відповідно до запитів ринку [50, с. 131].

Отже, випуск муніципальних облігацій дає змогу забезпечити надійні інвестиції в економіку регіону.

Формування ринку муніципальних запозичень в Україні розпочалося з 90-х років ХХ ст. З 1991 р. створюється правова база: прийнято Закони України “Про бюджетну систему” та “Про цінні папери і фондову біржу”, які закріпили за органами міської та обласної влади право випуску облігацій. Але фактично ринок субнаціональних запозичень виник пізніше – у 1995 р.

Першими облігації місцевої позики випустили міста Дніпропетровськ, Київ, Харків та Донецьк. Запозичені кошти здебільшого спрямовувалися на вирішення проблем комунального господарства, житлового будівництва та розвиток міської транспортної інфраструктури. Наприклад, запозичення у 2,3 млн грн

київська влада здійснила з метою побудови житла. У Харкові на залучені кошти було закуплено автобуси для міського громадського транспорту.

Згодом й інші регіони почали активно виходити на ринок запозичень. За 1995–1998 рр. рішення про випуск облігацій було прийнято в 11 регіонах, загальна сума випуску становила 315 272 385 грн. Фактично облігації було емітовано в 10 регіонах та розміщено на загальний обсяг 217 506 664 грн [105; 111].

Сплеск активності на ринку місцевих запозичень різко пішов на спад після резонансних заяв про дефолт, коли деякі органи місцевого самоврядування (зокрема Одеської області) змушені були відмовитися від виконання зобов'язань за емітованими облігаціями.

Для посилення контролю за виконанням боргових зобов'язань видано Указ Президента України “Про впорядкування внутрішніх та зовнішніх запозичень, що провадяться органами місцевого самоврядування” від 18.06.1998 № 655/98, який фактично заборонив здійснювати місцеві запозичення без погодження з Міністерством фінансів України. З моменту введення в дію Указу до середини 2003 р. не було узгоджено жодного місцевого запозичення. Таким чином, право на здійснення запозичень не могло бути належним чином реалізоване. Потреба в удосконаленні правового й організаційного забезпечення муніципальних позик стала очевидною [107].

Новий етап розвитку муніципальних позик розпочався після ухвалення Бюджетного кодексу України у 2001 р. та інших документів, що регламентували питання здійснення запозичень органами місцевого самоврядування. У муніципальних утворень з'явилася можливість здійснювати довгострокові вкладення в міську економіку за рахунок залучення коштів на фінансових ринках, проте органи місцевого самоврядування не відразу нею скористалися.

Першим на ринок запозичень вийшов Київ. Позика здійснювалася на міжнародному ринку і на значну (в масштабах Украї-

ни) суму – 150 млн дол. США. Розміщенню облігацій міста передувала тривала робота міської влади з міжнародними рейтинговими агенціями (Moody's, Standard & Poor's), банками та страховими компаніями, що брали участь у проекті. Період від прийняття первісного рішення про одержання позики до його втілення в життя охопив кілька років.

Зауважимо, що приклад Києва не є показовим – місто має додаткові переваги порівняно з іншими муніципалітетами України (зокрема за рахунок столичного статусу). Ще одна особливість – запозичення на зовнішньому ринку, згідно з Бюджетним кодексом України у редакції 2001 р., могли здійснювати лише міста, населення яких перевищувало 800 тис. осіб (окрім Києва – це Харків, Одеса, Донецьк, Дніпропетровськ, Запоріжжя). Крім того, для іноземних інвесторів привабливим є кредитування (розміщення облігацій) на суму не менш як 100 млн дол. США (як виняток – 70–80 млн дол. США). Нарешті, проведення запозичень на міжнародному фінансовому ринку – досить трудомісткий процес, пов'язаний як із додержанням самої процедури залучення коштів, так і з оплатою додаткових послуг посередників.

Зважаючи на перераховані фактори, привабливішим для більшості українських міст нині є внутрішній фінансовий ринок, який зміцнів за 2000–2004 рр. Одержувачем одного з перших після реформування законодавства кредитів на внутрішньому ринку було м. Південне, яке в 2003 р. залучило в Морському транспортному банку приблизно 1,5 млн грн на реалізацію інвестиційних проектів у комунальній сфері.

У 2004 р. місцева влада м. Запоріжжя вирішила здійснити емісію цінних паперів і, крім того, провести запозичення. Загальна сума коштів, яку місто могло отримати таким чином, дорівнювала майже 50 млн грн, у тому числі за рахунок емісії облігацій – 25 млн грн. Мета – фінансування будівництва (реконструкції) кількох комунальних об'єктів, зокрема футбольного стадіону. У I півріччі 2004 р. кредитний рейтинг отримало

м. Донецьк, яке випустило облігації на суму 20 млн грн із терміном погашення три роки. Планувалося фінансувати розвиток інженерно-транспортної інфраструктури, реконструкцію та будівництво об'єктів житлово-комунальної сфери. У II півріччі 2004 р. активність на внутрішньому ринку почала зростати. З липня по грудень 2004 р. кредитні рейтинги були присвоєні ще шістьом містам: Одесі, Харкову, Кіровограду, Севастополю, Антрациту (Луганська область) і Новій Каховці (Херсонська область).

У 2005 р. ринок місцевих запозичень в Україні перебував у стадії піднесення. До бюджету м. Харкова було залучено 100 млн грн шляхом випуску облігацій муніципальної позики з терміном погашення три роки, Донецька міська рада розмістила п'ятирічні муніципальні облігації обсягом 45 млн грн, Запорізька – обсягом 75 млн грн із терміном обігу від двох до п'яти років.

У 2006 р. облігаційна позика в сумі 45 млн грн строком на п'ять років була розміщена м. Донецьком, 8 млн грн на строк до трьох років залучило м. Комсомольськ.

Проведений аналіз дає змогу зробити такі висновки:

- з 2003 р. спостерігалася пожвавлення на ринку муніципальних запозичень, проте в кількісному виразі активність муніципалітетів залишалася досить низькою;
- здебільшого мета запозичень полягала у відновленні житлово-комунальної сфери та транспортної інфраструктури [108].

Темпи зростання абсолютних сум муніципальних запозичень не відповідали темпам збільшення обсягів власних доходів муніципалітетів [107], що могло спричинити виникнення фінансових пірамід місцевих боргів, коли для того, щоб сплатити борги, місцеві ради залучатимуть нові запозичення, а отже, основна мета здійснення муніципальних позик – вирішення проблем місцевого розвитку – не буде досягнута. У таких умовах подальше нарощування обсягів місцевих запози-

чень без паралельного реформування нормативно-правової бази їх здійснення може мати негативні економічні наслідки.

Таким чином, в умовах активізації ринку місцевих запозичень проблема вдосконалення нормативно-правової бази набула ще більшої актуальності.

Згідно з чинним законодавством в Україні до місцевих запозичень належать операції з отримання до бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету [17]. Запозичення можуть мати форму або випуску облігацій місцевих позик, або укладення угод про отримання позик, кредитів, кредитних ліній у фінансових установах, що зафіксовано у Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів.

Підсумовуючи, зазначимо, що в незалежній Україні історія розвитку місцевих запозичень охоплює чотири етапи:

- 1) 1995–1998 рр., коли місцеві позики залучали 11 областей країни;
- 2) 1998–2003 рр., пов'язаний із повною відсутністю активності на ринку місцевих позик унаслідок загострення фінансової кризи 1998–1999 рр. та дефолту одеських облігацій;
- 3) 2003–2010 рр., який характеризувався поживленням у сфері місцевих запозичень завдяки прийняттю основних регулюючих нормативно-правових актів (Бюджетного кодексу України 2001 р., Закону України “Про цінні папери та фондовий ринок” 2006 р.);
- 4) з 2010 р., зумовлений ухваленням редакції Бюджетного кодексу України [109].

На сучасному етапі структурний розвиток місцевих запозичень в Україні відповідає основним світовим тенденціям. Значну питому вагу в сукупності місцевих позик має випуск облігацій місцевих позик як у кількісному, так і вартісному виразі.

Загалом за 2003–2009 рр. місцеві органи влади погодили з Міністерством фінансів України здійснення 58 запозичень органів самоврядування, з яких 39 – у формі випуску облігацій місцевих позик, 14 – у формі кредитів і 5 – у формі надання гарантії [110]. Як свідчать дані річних звітів ДКЦПФР, за 2003–2009 рр. органи місцевого самоврядування розмістили облігацій місцевих позик на суму 2128,8 млн грн [111].

Однак про достатність цих запозичень, відповідність рівню країн із розвинутою економікою можуть свідчити лише відносні показники, такі як питома вага місцевих запозичень у ВВП країни. Якщо для країн ЄС цей показник у середньому перевищує 5 % (у Німеччині навіть 26,8 %) [78; 112], то в Україні за досліджуваний період ця частка не досягала 0,01 %.

Місцеві позики регулюються насамперед бюджетним законодавством, тому прийняття нової редакції Бюджетного кодексу України внесло певні корективи в основи функціонування цієї ланки державних фінансів. Зауважимо, що в ній надано тлумачення поняття “місцеві запозичення”, однак не досить чітко визначено співвідношення понять “місцеві запозичення” і “місцеві гарантії”.

Найістотношою зміною у сфері місцевих запозичень у новій редакції Кодексу стало зниження межі чисельності населення в містах, міські ради яких можуть здійснювати зовнішні запозичення, з 800 тис. до 500 тис. осіб. Це збільшило кількість потенційних міст-позичальників із шести до дев'яти. До того часу в Україні за 2003–2009 рр. було здійснено лише три розміщення цінних паперів місцевих позик на міжнародному ринку, і всі – Київською міською радою (2003, 2004 та 2005 рр.).

Зауважимо, що в наукових колах очікували на радикальніші зміни в регулюванні зовнішніх місцевих запозичень. Основні точки зору можна поділити на три напрями:

- зняття обмеження щодо чисельності населення в містах, міські ради яких мають право здійснювати зовнішні запозичення, із використанням наявних обмежень щодо гра-

ничного розміру видатків на обслуговування боргу місцевих бюджетів;

- зниження показника чисельності населення у містах до 300 тис. осіб, що дало б можливість збільшити кількість потенційних позичальників серед органів місцевого самоврядування з 9 до 22 міст;
- надання дозволу на запозичення областям країни.

Стосовно останнього напрямку в розширенні кола можливих позичальників відбулися певні зрушення. У ст. 16 нової редакції Кодексу надано право здійснювати місцеві зовнішні запозичення всім міським радам, але тільки шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій.

Зважаючи на швидкі темпи зростання обсягу запозичень, деякі автори пропонують посилити вимоги на їх дозвіл з боку органів державного управління [112]. Проте ця позиція зазнає справедливої критики, оскільки система обмежень достатньо жорстка [33]. На нашу думку, слід посилювати не адміністративну, а ринкову складову системи регулювання муніципальних позик. Зокрема, доцільна детальніша регламентація системи гарантування позик, процедури дефолту боргових зобов'язань органів місцевої влади.

Перегляду потребує норма щодо чисельності населення міст, яка дає право органам місцевого самоврядування здійснювати зовнішні запозичення. Це насамперед відповідатиме світовій тенденції, за якою ринок місцевих запозичень дедалі більше переміщується з внутрішніх ринків окремих країн на світовий фондовий ринок.

Вирішення також потребує питання залучення позикових коштів до бюджету сільських і селищних бюджетів. Звичайно, фінансовий стан більшості згаданих адміністративних одиниць недостатньо міцний для цього. Проте слід згадати досвід Великобританії, де у 1990-х роках із метою підвищення ліквідності муніципальних позик використовували так звані клубні угоди, коли дрібні адміністративні одиниці об'єднувались для

здійснення єдиної емісії [106]. Це дає змогу зменшити рівень ризику за зобов'язаннями та скоротити витрати на розміщення й обслуговування позики.

Актуальне також упровадження нових перспективних видів муніципальних запозичень на зразок проектних позик.

Зауважимо, що повноцінне реформування системи місцевих запозичень неможливе без реформування інших складових власної дохідної бази місцевого самоврядування, зокрема податкової, оскільки саме податкові надходження є основним джерелом погашення заборгованості за позикою. Перспектива збільшення надходжень до місцевих бюджетів за рахунок цієї статті напряму залежить від інвестиційної активності населення конкретної території.

Дослідженню заощаджень населення як внутрішнього інвестиційного ресурсу країни присвячено праці багатьох вчених. У дослідженні Т. Кізима [113] узагальнено визначено основні напрями розроблення й упровадження механізмів залучення заощаджень вітчизняних домогосподарств до економічних процесів. Інші науковці зосереджуються на детальнішому розгляді окремих напрямів, викладених у названій роботі: макроекономічні фактори впливу на розмір заощаджень та інвестицій населення досліджено Л. Кухтієм та К. Воробйовою [114]; на інституційному напрямі науковий пошук зосередили О. Франченко [115] та Ю. Породко [116]; ощадну та інвестиційну поведінку як вирішальний психологічний фактор розглянуто М. Іващенко [117].

Значення інвестиційного потенціалу заощаджень населення (домогосподарств) саме для окремих територій підкреслюється багатьма вченими. В одних працях розглядаються органи місцевого самоврядування в контексті ініціювання ними розвитку ощадної справи без аналізу їхньої ролі як позичальників кредитних ресурсів [118], в інших – окреслюється перспектива залучення заощаджень населення та вказуються основні перешкоди на шляху їх трансформації в джерело інвестицій у

розвиток території [119]. Найбільшу зацікавленість викликають роботи вчених, які відзначили перспективність кредитного механізму трансформації заощаджень населення в регіональні інвестиції, зокрема шляхом емісії облігацій місцевої позики [120–122]. Проте у вітчизняних наукових публікаціях питання залучення коштів населення для кредитування місцевих бюджетів розглядаються узагальнено, з недостатнім рівнем обґрунтування, аналізується міжнародний досвід підвищення інвестиційної активності населення, однак не приділяється уваги розробленню конкретних заходів щодо його застосування в Україні.

Аналіз будь-якого явища повинен базуватися на ретельно опрацьованих методологічних засадах, щоб отримані результати можна було вважати науково обґрунтованими й достовірними. Тому оцінюванню потенціалу використання заощаджень населення як кредитного ресурсу територій має передувати побудова комплексної системи характеристик і показників.

Трансформаційний процес “заощадження населення → джерело фінансових ресурсів для місцевих запозичень” опосередковується сукупністю соціально-економічних відносин, що знають суттєвого впливу поведінкового характеру індивідів – учасників інвестиційного процесу. Тому при оцінюванні економічних показників слід ураховувати й психологічну компоненту.

Вважається доцільною побудова системи показників, яка містить чотири основні групи характеристик: рівня заощаджень населення України; наявних вкладень населення у фінансові активи; привабливості облігацій місцевої позики; інфраструктурних елементів механізму трансформації заощаджень у інвестиції в облігації місцевої позики [123].

До першої групи характеристик (рівня заощаджень населення України) можна віднести такі показники: загальні обсяги доходів населення в Україні та в регіональному розрізі; оцінку тіньових доходів населення; обсяги споживання та заощадження населення; питому вагу споживання та заощаджень у

доходах населення; середню та граничну схильність населення до заощаджень; структуру заощаджень населення в розрізі організованої та неорганізованої форми; структуру вкладення заощаджень у розрізі фінансових та нефінансових активів тощо.

До другої групи (наявних вкладень населення у фінансові активи) належить порівняльна характеристика наявних вкладень населення у фінансові активи з умовами здійснення облігацій внутрішньої місцевої позики за параметром терміну вкладення, номінальної дохідності вкладень, ставки оподаткування прибутку від здійснення операцій із фінансовими активами.

Третя група об'єднує характеристики ринку місцевих позик (обсяги емісії, ліквідність вторинного ринку, перелік емітентів, кредитні рейтинги як позичальників – міських рад, так і їх боргових інструментів, кількість технічних дефолтів і дефолтів за період функціонування ринку облігацій місцевих позик і з моменту запровадження обов'язкових кредитних рейтингів, переваги облігацій місцевої позики порівняно з іншими фінансовими активами).

Характеристики четвертої групи мають містити перелік фінансових інституцій, які б дали можливість трансформувати заощадження населення в інвестиції в облігації місцевої позики з найменшим рівнем ризику, витрат часу та гарантією інвестування саме в регіоні, де проживає потенційний інвестор; доступність участі індивідуальних інвесторів у розміщенні облігацій місцевої позики.

Дотримуючись зазначеної системи показників, здійснимо оцінювання можливості використання заощаджень населення для інвестицій в облігації місцевої позики.

Не потребує доказів твердження про те, що не всі заощадження набувають форми інвестицій, а збільшення доходів населення зумовлює абсолютне збільшення заощаджень та похідних від них інвестицій. Тому необхідно здійснити аналіз схиль-

ності населення України до інвестиційної діяльності крізь призму наявних доходів і структури споживання та заощаджень.

За 2002–2010 рр. спостерігалася загальна тенденція до зростання як номінальних доходів населення, так і заощаджень (табл. 4.6). Однак наявність і зростання доходів – не єдині фактори впливу на обсяги заощаджень. Особливим фактором є схильність індивідів окремого адміністративно-територіального утворення до накопичення, яка вимірюється економічним показником “Середня схильність до заощаджень”. За цей період його середнє значення дорівнювало 0,097, мінімальна схильність була зафіксована у 2008 р. – 0,062, а максимальна у 2010 р. – 0,147. Найменше значення середньої схильності у 2008 р. було спричинено найбільшим значенням індексу споживчих цін на товари та послуги (125,2 %), що призвело до зростання середньої схильності до споживання.

При порівнянні середньої схильності до заощаджень населення України з іншими країнами світу, переважно з розвинутою економікою, в яких заощадження домашніх господарств покривають більш як половину чистих капіталовкладень (Франція, Німеччина, Японія – понад 50 %, США – близько 67 % [124, с. 29]), можна констатувати, що за рівнем цього показника наша країна дещо поступається розвинутим країнам – 0,127 (Канада – 0,10; Великобританія – 0,11; Франція – 0,12; Нідерланди та Німеччина – 0,13; Японія – 0,14; Італія – 0,16 [125, с. 74]). Враховуючи те, що у довгостроковому періоді при збільшенні доходу заощадження зростають тільки в абсолютному виразі, а у відносному залишаються постійними [114, с. 61], можна стверджувати: зростання заощаджень відбуватиметься в два етапи. На першому етапі зростання буде зумовлене як підвищенням середньої схильності до заощаджень до середньоєвропейського рівня, так і збільшенням доходів населення; на другому – лише збільшенням доходів за незмінної середньої схильності.

Таблиця 4.6

Структура та динаміка заощаджень населення України

Показники	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Доходи населення, млрд грн	185,07	215,67	274,24	381,40	472,06	623,29	845,64	894,29	1101,16
Темпи зростання доходів населення, %	–	116,53	127,16	139,08	123,77	132,04	135,67	105,75	123,13
Заощадження населення, млрд грн	17,06	16,28	31,63	45,65	44,20	47,78	52,01	80,38	161,87
Середня схильність до заощаджень	0,092	0,075	0,115	0,120	0,094	0,077	0,062	0,090	0,147
Гранична схильність до заощаджень	–	-0,03	0,26	0,13	-0,02	0,02	0,02	0,58	0,39
Середня схильність до заощаджень у формі фінансових активів	0,079	0,068	0,103	0,108	0,078	0,061	0,027	0,078	0,129
Середня схильність до заощаджень у формі нефінансових активів	0,013	0,008	0,012	0,012	0,015	0,016	0,035	0,012	0,018

Складено за: Державний комітет статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

Структура вкладення заощаджень у розрізі активів демонструє схильність населення до інвестування у фінансові активи: у середньому за 2002–2010 рр. 82 % заощаджень населення трансформувалося у фінансові інвестиції. Винятком знову став 2008 р., у якому більша частина заощаджень була спрямована в нефінансові активи (56,75 %).

Цікавим є дослідження структури заощаджень населення в розрізі організованої та неорганізованої форм, оскільки, з одного боку, облігації місцевої позики можуть конкурувати за заощадження населення з іншими фінансовими активами, тобто за заощадження в організованій формі, а з другого – стати механізмом трансформації неорганізованих заощаджень в організовані.

Обсяги неорганізованих заощаджень домогосподарств в Україні можна приблизно оцінити за показником “обсяг готівки поза банками”. Станом на кінець 2010 р. він дорівнював 182,9 млрд грн [126, с. 6], або 16,7 % ВВП. За прогнозами іноземних фахівців, заощадження населення найближчим часом підвищаться у середньому до 20,5 % ВВП України [119, с. 245].

Для дослідження першої групи характеристик використовувалися офіційні статистичні дані. Однак національна економіка від проголошення незалежності й дотепер має суттєвий тіньовий сектор (30–40 % за різними оцінками), що суттєво впливає на рівень доходів населення та структуру їх заощаджень. З одного боку, наявність тіньової зайнятості спричиняє перевищення фактичних доходів населення над офіційними даними (рівень прихованої заробітної плати становив 290 % [127, с. 163]), а з другого – отримані в тіньовому секторі доходи найчастіше набувають форми неорганізованих заощаджень, а “нелегальний” характер ускладнює механізми залучення їх в інвестиційний процес.

Наступним кроком є визначення потенційної привабливості облігацій місцевої позики та схильності населення вкладати кошти у фінансові активи зі схожими характеристиками.

Україну найчастіше відносять до країн із банкоцентричною моделлю фінансового ринку або зі змішаною моделлю з домінуванням банківських установ на ринках капіталів. Тому найлегшим методом кількісного оцінювання схильності домогосподарств до середньо- й довгострокових інвестицій є аналіз депозитів домогосподарств у депозитних корпораціях (банківських установах) у розрізі термінів погашення.

Протягом 2005–2011 рр. кошти домогосподарств, “знерухомлені” на депозитах, зросли вчетверо (табл. 4.7). Однак, з огляду на те, що облігації місцевої позики розміщувалися на три – п’ять років, безпосередню зацікавленість викликає сегмент депозитів зі строком від двох років та більше як можлива інвестиційна база з точки зору конкуренції на ринку капіталів.

Спостерігаючи динаміку обсягів середньострокових (для України їх можна визначити і як довгострокові) депозитів, значимо: до 2008 р. їх обсяги зростали випереджальними темпами, лише за 2008 р. кошти на депозитах подвоїлися і за абсолютними показниками цей рік був найкращим (22,78 млрд грн); результатом світової фінансової кризи стало зменшення обсягів коштів на депозитах до рівня 2007 р.; відновити обсяги 2008 р. депозитні корпорації спромоглися лише наприкінці 2011 р. За даними табл. 4.7 бачимо, що домашні господарства мають нормальну, передбачувану реакцію на зміни стабільності соціально-економічних відносин у країні: зі зменшенням стабільності переважають інвестиції з коротшими термінами погашення (обсяг депозитів із терміном погашення до одного року у 2009 р. порівняно з 2008 р. зріс на 75 %, від одного року до двох років – зменшився на 53 %, більше двох років – зменшився на 47 %); стабільність у країні – запорука збільшення середньо- і довгострокових інвестицій (обсяг депозитів із терміном погашення до одного року у 2010 р. порівняно з 2009 р. зріс лише на 2 %, тоді як обсяг депозитів від одного року до двох років збільшився на 97 %, понад два роки – на 42 %). За параметром питомої ваги депозитів у їх загальному обсязі мож-

Таблиця 4.7
Структура та динаміка депозитів домашніх господарств України

Рік	Загальний обсяг депозитів на кінець періоду, млрд грн	Обсяг депозитів, розміщених на строк, млрд грн			Питома вага депозитів, розміщених на строк, %				
		на вимогу	до 1 року	від 1 року до 2 років	більше 2 років	на вимогу	до 1 року	від 1 року до 2 років	більше 2 років
2005	74,78	18,66	19,03	37,09	-	24,95	25,44	49,60	-
2006	108,86	25,94	22,85	60,07	-	23,83	20,99	55,18	-
2007	167,24	40,12	32,50	81,90	12,71	23,99	19,44	48,97	7,60
2008	217,86	40,58	55,88	98,63	22,78	18,63	25,65	45,27	10,46
2009	214,10	57,26	98,16	46,64	12,04	26,75	45,85	21,78	5,62
2010	275,09	66,16	99,97	91,94	17,03	24,05	36,34	33,42	6,19
2011	310,39	70,92	104,44	113,82	21,21	22,85	33,65	36,67	6,83

Примітка. Дані до 2007 р. охоплюють депозити, заучені зі строком погашення від одного до двох років і більше двох років.

Складено за: Офіційний сайт Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua>.

на зробити такі висновки: найсуттєвіші зміни в структурі депозитів домогосподарств відбувалися у сегментах зі строком погашення до одного року і від одного року до двох років; після фінансової кризи на зростання частки депозитів на строк від двох років не вплинуло навіть зростання абсолютної величини коштів на депозитах на 45 %, вона характеризується дуже повільним зростанням (не більше 1 % за рік) і не перевищила аналогічного показника на кінець 2007 р. – 7,6 %.

Стверджуючи, що найбільшим конкурентом облігацій місцевої позики за середньо- і довгострокові заощадження домогосподарств є депозити, й враховуючи схожий термін залучення коштів (табл. 4.8), наступним важливим параметром та конкурентною перевагою є процентна ставка, тобто дохід від користування тимчасово вільними коштами.

За даними табл. 4.8 облігації місцевої позики поступалися процентними ставками депозитам, що пропонувалися населенню при залученні коштів на строк більш як двох років, лише у 2005 р. У середньому облігації місцевої позики розміщувалися зі ставкою 12 % річних, тоді як депозитні корпорації пропонували протягом року відсоток в інтервалі 14,5–17 %. У 2006–2011 рр. суттєвих відхилень процентних ставок за цими двома фінансовими активами один від одного зафіксовано не було, крім незначного переважання у 2006 р. депозитів (близько 1 %) та у 2007 р. – облігацій місцевої позики (близько 1 %).

На фінансовий результат домогосподарств від володіння облігаціями місцевої позики крім безпосередньо ставки доходності, темпів зростання інфляції також істотно впливає політика у сфері оподаткування прибутку від фінансових інвестицій. Від того, чи є вона дискримінаційною або гарантує рівні податки за наявності подібних об'єктів, залежить схильність населення інвестувати в певний фінансовий актив.

За Податковим кодексом України дохід фізичних осіб від володіння фінансовими активами оподатковується за ставкою

Таблиця 4.8
Динаміка характеристик облігацій місцевої позики та депозитів домогосподарств

Показник	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<i>Облігації місцевої позики</i>							
Строк погашення – процентна ставка, % на рік	5 р. – 11,75; 3 р. – 10,75; 5 р. – 10,5–12; 2 р. – 12; 3 р. – 13; 5 р. – 14; 5 р. – 12;	5 р. – 14; 5 р. – 12; 1 р. – 11,95; 2 р. – 12; 3 р. – 12	5 р. – 16; 3 р. – 14; 3 р. – 10,55; 4 р. – 10,55; 3 р. – 9,45; 5 р. – 16; 5 р. – 14	5 р. – 15; 5 р. – 12; 3 р. 5 міс. – 17,88; 3 р. – 14; 4 р. – 14; 5 р. – 14; 5 р. – 15,89; 2 р. – 13; 3 р. – 13; 5 р. – 13; 5 р. – 16; 2 р. – 18; 3 р. – 12,5; 4 р. – 14,0; 5 р. – 16,5; 3 р. – 18	5 р. – 20; 4 р. – 18; 3 р. 5 міс. – 18; 3 р. – 18; 5 р. – 17; 5 р. – 25	3 р. – 18	3 р. – 14,5; 4 р. – 15; 5 р. – 16
<i>Депозити населення (домашніх господарств) (строк погашення – більше 2 р.)</i>							
Процентна ставка, % на рік	14,5–17,0	13,6	11,6	15,68–16,81	17,29–21,05	16,0–20,0	14,7–17,9

Примітка. Процентну ставку за депозитами представлено або у вигляді інтервалу “мінімальне – максимальне значення за рік”, або у вигляді інтегральної ставки за рік для депозитів у національній валюті.

Складено за: Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bank.gov.ua>; Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>.

5 %, а саме: процент на поточний або депозитний банківський рахунок; процентний або дисконтний дохід за іменним депозитним сертифікатом; процент на вклад (депозит) члена кредитної спілки в кредитній спілці; дохід, який виплачується компанією, що управляє активами інституту спільного інвестування, на розміщені активи; дохід за іпотечними цінними паперами; дохід у вигляді відсотків (дисконту), отриманий власником облігації від їх емітента відповідно до закону; дохід за сертифікатом фонду операцій із нерухомістю; доходи у вигляді дивідендів [23].

На перший погляд, у Кодексі зафіксоване податкове стимулювання трансформації заощаджень населення в інвестиції через механізми фінансового ринку, інструментом якого, зокрема, є облігації місцевої позики. Ставка оподаткування подібних доходів менша за ставку оподаткування “трудоових” доходів населення (15 %). Водночас владні приписи щодо оподаткування інвестиційних доходів домогосподарств залежно від фінансового активу застосовуватимуться з різним терміном набрання чинності. Тобто з відстроченням до 1 січня 2015 р. почнуть оподатковуватися доходи у вигляді процентів на поточний або депозитний банківський рахунок, вклад до небанківських фінансових установ або на депозитний сертифікат; процент на вклад (депозит) члена кредитної спілки у кредитній спілці; дохід, який виплачується компанією, що управляє активами інституту спільного інвестування, на розміщені активи. Крім того, взагалі звільнено від сплати податку на доходи фізичних осіб суму доходів, отриманих платником податку у вигляді процентів, нарахованих на цінні папери, що емітовані Міністерством фінансів України та на боргові зобов’язання Національного банку України. Подібні заходи дискримінаційного характеру можуть суттєво впливати на прийняття рішень домогосподарствами щодо вибору об’єктів інвестування.

Крім характеристик окремого фінансового активу, у нашому випадку – облігацій внутрішньої місцевої позики (струк

погашення, відсоток, фінансовий стан емітента), інвестора може цікавити загальний стан ринку відповідного активу, ступінь зацікавленості інших інвесторів, активність емітентів, тобто всі параметри, які характеризують ліквідність ринку й можливість легкого входження-виходу на/з нього.

Згідно з даними НКЦПФР (колишня ДКЦПФР), ринок облігацій місцевої позики як сегмент вітчизняного фондового ринку за обсягами операцій є одним із найменших. Щорічно протягом 2005–2010 рр. питома вага випуску облігацій місцевої позики в загальному обсязі випусків, зареєстрованих НКЦПФР, не перевищувала 1 % (табл. 4.9). Первинний ринок характеризується такими низькими обсягами, по-перше, через фінансову неспроможність емітентів – міських рад забезпечити покриття випуску боргових цінних паперів (згідно із Законом України “Про Державний бюджет України на 2011 рік” з-поміж усіх міських бюджетів лише 29 були бюджетами-донорами, а інші потребували дотацій вирівнювання). Узагальнюючи факти здійснення запозичень міськими радами, зауважимо, що необхідні фінансові ресурси для подальшого обслуговування позик мали переважно міста – обласні центри: серед 20 міських рад, що здійснили емісію облігацій місцевої позики у 2003–2011 рр., тільки шість міських рад не відповідали цій ознаці. Розвиток ринку облігацій місцевої позики також гальмується через відповідну державну боргову політику. Міністерство фінансів України погоджує емісії цього фінансового інструменту, і через те, що за міжнародними стандартами борг місцевих органів влади є складовою державного боргу країни, із загостренням проблеми обслуговування державного боргу ускладнюється отримання зазначеного дозволу міськими радами.

Вторинний ринок облігацій місцевої позики, як організований, так і неорганізований, у 2005–2010 рр. також не характеризувався суттєвою активністю (див. табл. 4.9). Обсяги операцій за договорами переважали відповідні показники організованого ринку в 4–7 разів. Загалом питома вага виконаних дого-

Таблиця 4.9

Динаміка характеристик ринку облігацій місцевих позик

Показники	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Обсяги зареєстрованих АКЦПФР випусків цінних паперів, <i>млрд грн</i>	61,99	84,07	133,25	153,05	162,88	95,55
Обсяги зареєстрованих облігацій місцевих позик, <i>млн грн</i>	350,00	83,50	156,30	974,00	370,00	300,00
Питома вага випусків облігацій місцевої позики в загальному обсязі випусків цінних паперів, %	0,56	0,10	0,12	0,64	0,23	0,31
Обсяги виконаних договорів торгівцями цінними паперами, <i>млрд грн</i>	403,77	492,78	754,31	883,42	1067,26	1537,79
Обсяги виконаних договорів торгівцями цінними паперами з облігаціями місцевих позик, <i>млрд грн</i>	2,23	2,85	4,31	2,20	0,66	0,50
Питома вага обсягів договорів з облігаціями місцевих позик у загальному обсязі договорів торгівців цінними паперами, %	0,55	0,58	0,57	0,25	0,06	0,03
Обсяги виконаних біржових контрактів на організаторах торгівлі, <i>млрд грн</i>	16,40	29,05	35,15	37,76	36,01	131,29
Обсяги виконаних біржових контрактів на організаторах торгівлі з облігаціями місцевих позик, <i>млрд грн</i>	0,67	0,99	0,79	0,46	0,03	0,14
Питома вага біржових контрактів з облігаціями місцевих позик у загальному обсязі контрактів на організаторах торгівлі, %	4,09	3,41	2,25	1,22	0,08	0,11

Складено за: Річні звіти АКЦПФР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ssmc.gov.ua>.

ворів з облігаціями місцевих позик у обсязі всіх виконаних договорів за досліджуваний період мала тенденцію до зниження: на неорганізованому ринку вона не перевищувала 1 %, тоді як на організаторах торгівлі з 2005 по 2010 р. частка біржових контрактів з облігаціями місцевих позик знизилася з 4,09 до 0,11 %.

Рівень ризику інвестування коштів у облігації місцевої позики можна оцінити, дослідивши рівень кредитоспроможності емітентів – міських рад та їх боргових інструментів. На початок 2012 р. лише 13 міських рад мали кредитний рейтинг позичальника від національного рейтингового агентства. Крім Луцької міської ради (кредитний рейтинг – uaBB), усі інші мали довгострокові кредитні рейтинги інвестиційного рівня. В обігу перебували облігації місцевих позик 18 емісій з інвестиційним рівнем кредитного рейтингу.

Як відомо, за всю історію ринку муніципальних позик у незалежній Україні про повний дефолт у 1998 р. оголосила міська рада м. Одеси. З 2001 р., за даними Кредит-Рейтингу [131], відтоді як було започатковане вітчизняне рейтингування позичальників та їхніх боргових інструментів, на ринку муніципальних запозичень лише раз був зафіксований технічний дефолт за облігаціями місцевої позики Луцької міської ради 17 грудня 2009 р., однак заборгованість була повністю погашена. Варто підкреслити, що на момент дефолту відповідні боргові цінні папери мали рейтинг uaC – “Очікується дефолт позичальника за борговими зобов’язаннями”.

Українському фінансовому ринку властиве розмаїття фінансових інструментів. Основними параметрами, за якими потенційний інвестор оцінює можливість вкладення коштів, є термін відволікання капіталу, дохідність і ризик. За цими параметрами облігації місцевої позики можуть конкурувати з іншими інвестиційними продуктами. Однак, з огляду на те, що облігації місцевої позики емітують заради благоустрою відповідного міста, доцільним та економічно виправданим є залу-

чення коштів саме його жителів через боргові механізми. Тому для населення конкурентною перевагою та мотивом інвестування заощаджень в облігації місцевої позики власного міста повинно стати уособлення в них рівноваги між суспільним благом і суб'єктивною вигодою: суспільне благо представлене кінцевою метою здійснення запозичень міськими радами – покращання інфраструктури міста, будівництво необхідних об'єктів тощо, якими також користуватимуться й домогосподарства, що вклали кошти в облігації; суб'єктивна вигода – відплатним користуванням коштів – процентами за облігаціями. Тобто “ефект подвійної вигоди” буде реалізовуватися тільки для тих домогосподарств, які інвестують кошти у зобов'язання власних міських рад.

Якщо домогосподарство приймає рішення інвестувати частку заощаджень, то виникає питання: чи буде воно індивідуальним інвестором, чи звернеться до колективного інвестування або депозитних фінансових посередників (банківських установ). Якщо домогосподарство вирішує напряду придбати облігації місцевої позики, то додатковими витратами для нього стануть комісійні (винагорода) професійним учасникам фондового ринку (брокерам, дилерам) за проведену операцію купівлі/продажу.

При розміщенні заощаджень у депозитних інститутах домогосподарство отримає дохід у вигляді процентів за вкладом, однак втратить право вирішувати, на які активні операції спрямовуватимуться його депоновані кошти.

При колективному інвестуванні шляхом участі в недержавних пенсійних фондах, інститутах спільного інвестування (ICI), укладення договорів страхування зі страховими компаніями домогосподарство також втратить право обирати об'єкти інвестування. Взагалі всі інституційні інвестори мали у своїх портфелях облігації місцевої позики. Наприклад, їх питома вага в активах відкритих ICI на 31 грудня 2010 р. становила 5,2 %, а у фондах інших типів – менше 1 %.

Серед фінансових посередників в Україні й надалі займають лідируючі позиції банківські установи, і фінансовий ринок функціонує за банкоцентричною моделлю. На кінець 2010 р. обсяг банківських вкладень громадян та організацій в Україні суттєво перевищував вартість активів ІСІ (у 2010 р. співвідношення зменшилося із 3,97 до 3,83) [132].

Оцінювання перспектив залучення заощаджень населення до інвестиційного процесу в регіоні – складний і багатовекторний процес. Однак тільки реалізація такого змістовного підходу до оцінювання дасть змогу виявити доцільність та економічний ефект залучення заощаджень населення до інвестування в облігації місцевої позики.

Отже, сфера місцевих запозичень потребує подальшого законодавчого врегулювання в контексті бюджетно-податкової реформи та вирішення низки проблем, основними з яких є брак нормативно-методичного забезпечення розміщення місцевими органами самоврядування зовнішніх позик, низький міжнародний кредитний рейтинг України, слабкий рівень залучення населення до участі в кредитуванні органів місцевої влади тощо, відсутність регламентації порядку та джерел відновлення платоспроможності місцевих органів влади у випадку банкрутства, відсутність забезпечених державою стимулів до інвестування в облігації місцевих позик, слабка диверсифікація боргових інструментів, доступних для розміщення місцевими органами влади. Додаткові фактори, що перешкоджають повноцінному розвитку системи муніципальних позик, такі:

- складність визначення фінансового стану органів самоврядування, зумовлена недоліками чинної системи звітності та формування облікових показників;
- відсутність середньострокового планування, що перешкоджає аналізу ефективності видатків, а отже, знижує ефект від запозичень, спрямованих на реалізацію інвестиційних проектів.

Подальший розвиток системи місцевих запозичень потребує комплексного вирішення вказаних проблем.

4.4. ЗДІЙСНЕННЯ НОВИХ МІСЦЕВИХ ЗАПОЗИЧЕНЬ У КОНТЕКСТІ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМ БОРГОМ

Суттєву роль у фінансуванні інвестиційних проектів регіонального значення у багатьох країнах світу відіграють муніципальні запозичення (в українській практиці – місцеві). В Україні багато територіальних громад має чимало місцевих об'єктів суспільно необхідного характеру, які потребують суттєвих вкладень, одним із джерел фінансування яких є місцеві запозичення. Однак територіальна громада кожного бюджетного періоду повинна розв'язувати проблему вибору майбутнього об'єкта інвестування зі значної кількості подібних регіональних об'єктів, залучення на прийнятних для неї умовах місцевих запозичень та урегулювання нового запозичення з можливостями обслуговування загального місцевого боргу.

Реалізовані місцеві запозичення призводять до появи у Автономній Республіці Крим та територіальних громад міста боргових зобов'язань щодо їх погашення. Сукупність боргових зобов'язань за виданими та непогашеними кредитами, що виникають унаслідок місцевих запозичень, формує таку фінансову категорію, як “місцевий борг” (п. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України).

Місцевий борг завжди є об'єктом пильного нагляду з боку місцевих фінансових органів і обов'язково підлягає виваженому управлінню.

Бюджетний кодекс України не містить чіткого визначення сутності управління місцевим боргом. Однак, відстеживши ланки наступного ланцюга “здійснення місцевих запозичень як основи формування місцевого боргу – кошти від запозичень надходять до бюджету розвитку, складової спеціального фонду місцевого бюджету”, можна дійти висновку, що кошти від місцевих запозичень стають бюджетними коштами, і, отже, управління місцевим боргом буде елементом управління бюджетними коштами, тобто “сукупністю дій учасника бюджет-

ного процесу відповідно до його повноважень, пов'язаних із формуванням та використанням бюджетних коштів, здійсненням контролю за дотриманням бюджетного законодавства, які спрямовані на досягнення цілей, завдань і конкретних результатів своєї діяльності та забезпечення ефективного, результативного і цільового використання бюджетних коштів” [17].

Ст. 16 п. 7 Бюджетного кодексу України визначає, що з метою економії бюджетних коштів Верховна Рада Автономної Республіки Крим, міська рада або за їх рішенням місцевий фінансовий орган має право здійснювати правочини з місцевим боргом, включаючи обмін, випуск, купівлю, викуп та продаж боргових зобов'язань Автономної Республіки Крим, територіальної громади міста, за умови дотримання граничного обсягу місцевого боргу на кінець бюджетного періоду. Таке положення також робить суттєвий внесок до уточнення поняття “управління місцевим боргом”.

Враховуючи наукові трактування сутності загального управління боргом, зокрема таке: “під управлінням... боргом заході економісти розуміють сукупність заходів, пов'язаних з випуском і погашенням... цінних паперів, підтримання їх курсу і визначенням процентних ставок, виплатою доходів, проведенням рефінансування (реструктуризації), установленням ліміту (стелі) боргу” [133, с. 767], можна надати узагальнююче визначення поняттю “управління місцевим боргом”.

Управління місцевим боргом – це сукупність правочинів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, міських рад або за їх рішенням місцевих фінансових органів, пов'язаних зі здійсненням місцевих запозичень, їх обслуговуванням та контролем за дотриманням граничного обсягу місцевого боргу на кінець бюджетного періоду.

Суб'єктами управління є Верховна Рада Автономної Республіки Крим, міська рада або за їх рішенням місцевий фінансовий орган. Об'єкт управління – сукупність боргових зобов'язань, що сформувалися внаслідок здійснених і непогашених місцевих запозичень.

Умовно управління місцевим боргом можна поділити на такі елементи:

- планування діяльності зі здійснення нових місцевих запозичень, обслуговування наявних боргових зобов'язань;
- організація здійснення нових місцевих запозичень, обслуговування наявних боргових зобов'язань;
- контроль за дотриманням граничного обсягу місцевого боргу.

Необхідно підкреслити особливу важливість взаємоузгодження елементів управління “планування” та “контроль”, оскільки результати планування нових запозичень затверджуються лише за позитивного висновку попереднього контролю за дотриманням граничного обсягу місцевого боргу.

Елемент планування діяльності відіграє ключову роль у забезпеченні ефективності та результативності управління місцевим боргом. Точність використаних результатів прогнозування, обґрунтованість планових показників, застосування ситуаційного підходу дають змогу уникати в майбутніх бюджетних періодах перевищення лімітів боргу та забезпечувати економічний розвиток регіону, не обтяжуючи надмірно місцевий бюджет його фінансуванням.

Серед усіх напрямів планування у сфері управління місцевим боргом надважливим є планування діяльності щодо нових місцевих запозичень. Воно охоплює такі компоненти:

- визначення місцевих об'єктів, що потребують фінансування за рахунок бюджетних коштів;
- встановлення фінансової спроможності Автономної Республіки Крим та територіальних громад міста на обслуговування нових боргових зобов'язань та перспектив залучення коштів шляхом здійснення місцевих запозичень;
- узгодження показників необхідності фінансування місцевого об'єкту з можливою сумою залучених коштів;
- вибір умов здійснення місцевих запозичень;
- узгодження впливу показників нового запозичення на граничні обсяги місцевого боргу та граничні обсяги ви-

датків місцевого бюджету на обслуговування місцевого боргу на майбутні бюджетні періоди [110].

На сучасному етапі розвитку оцінка перспектив залучення коштів шляхом здійснення місцевих запозичень Автономною Республікою Крим та територіальними громадами міст повинна враховувати, по-перше, результати внутрішнього аналізу рівня кредитоспроможності органу місцевого самоврядування, по-друге, зовнішню незалежну оцінку рівня кредитоспроможності, по-третє, реалії державної боргової політики.

В Україні зовнішню рейтингову оцінку позичальника та боргових інструментів мають право надавати уповноважені НКЦПФР рейтингові агентства та визнані міжнародні рейтингові агентства. У табл. 4.10 наведено рейтинг позичальників – міських рад, складений найвідомішим національним агентством “Кредит-Рейтинг”. Як бачимо, жодна міська рада не має найвищого рейтингу *aaAAA*, і лише одна Донецька міська рада характеризується рівнем позичальника *aaAA*. У Запорізької міської ради рейтинг відповідає позначці *aaAA-*, тобто проміжному значенню між *aaAA* та *aaA*. Вісім міських рад мають значення *aaA* або дуже близькі до нього, а в дев’яти показник рейтингу дорівнює *aaBBB*. Тобто загалом 19 міських рад з усіх міських рад, що проходили рейтингування, одержали інвестиційний рівень рейтингу. Дві міські ради мають спекулятивний рівень *aaBB*, а у рад, що залишилися, рейтинг або зупинено, або відкликано у зв’язку з ненаданням позичальником необхідної інформації для оновлення рейтингу.

Реалії державної боргової політики також можуть суттєво вплинути на ймовірність схвалення місцевого запозичення Міністерством фінансів України.

Так, у межах виконання домовленостей із МВФ стосовно скорочення обсягів державного боргу Міністерство фінансів України відмовило кільком українським містам у позитивному висновку щодо здійснення запозичень до бюджету розвитку (хоч у 2010 р. на ринок муніципальних запозичень планували

Таблиця 4.10

Муниципальні кредитні рейтинги позичальників

Міська рада	Рейтинг	Прогноз	Дата надання	Дата оновлення
Бориспільська	uaA	Стабільний	04.12.2007	18.11.2010
Броварська	uaBBB+	Те саме	21.03.2006	05.04.2011
Вінницька	uaBBB-	—”—	12.04.2007	16.11.2010
Донецька	uaAA	—”—	06.05.2004	18.11.2010
Енергодарська	uaA+	—”—	01.09.2008	26.10.2010
Житомирська	uaBBB	—”—	06.12.2007	09.12.2010
Запорізька	uaAA-	—”—	01.04.2008	14.10.2010
Івано-Франківська	uaBBB+	—”—	07.05.2009	03.03.2011
Іллічівська	uaA	—”—	11.10.2007	03.12.2010
Кам'янець-Подільська	uaBB+	—”—	27.04.2006	21.10.2010
Кіровоградська	Відзваний		21.12.2004	30.09.2005
Комсомольська	Призупинений		06.04.2006	20.08.2010
Краматорська	uaBBB	Стабільний	14.12.2007	17.09.2010
Луцька	uaBB	Те саме	15.03.2007	02.12.2010
Львівська	uaA	—”—	21.07.2010	18.11.2010
Миколаївська	uaBBB	—”—	11.09.2006	12.10.2010
Новокаховська	Відзваний		14.09.2004	19.08.2005
Одеська	uaBBB	Негативний	01.04.2005	10.12.2010
Полтавська	uaA	Стабільний	02.09.2008	05.10.2010
Рубіжанська	Відзваний		25.12.2007	09.02.2010
Севастопольська	Призупинений		24.12.2004	14.04.2009
Северодонецька	Відзваний		13.09.2007	28.04.2009
Сімферопольська	uaA	Стабільний	14.09.2007	14.12.2010
Смілянська	Призупинений		14.12.2009	09.12.2010
Сумська	uaA-	Стабільний	16.10.2008	26.10.2010
Тернопільська	uaBBB-	Те саме	12.06.2008	21.10.2010
Харківська	uaA	—”—	03.12.2004	09.09.2010
Черкаська	uaBBB	—”—	21.06.2007	14.03.2011
Чернівецька	Відзваний		29.05.2008	23.02.2010

Джерело: Рейтингове агентство “Кредит-Рейтинг” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.credit-rating.ua/ua>.

вийти 10 органів місцевого самоврядування). Основною причиною цих відмов стало те, що в загальному обсязі державного боргу МВФ враховує також прямий борг органів місцевого самоврядування, а це призвело до тимчасової заборони на здійснення муніципальних запозичень (випуск облігацій і залучення кредитів) [134].

Щодо компонента “вибір умов здійснення місцевих запозичень”, то, як свідчать статистичні дані, найприйнятнішою формою є випуск облігацій місцевих позик. Вони мають значну питому вагу у сукупності місцевих запозичень як у кількісному, так і у вартісному виразі. Загалом за 2003–2009 рр. місцевими органами влади було погоджено з Міністерством фінансів здійснення 58 запозичень органів самоврядування, з яких 39 у формі випуску облігацій місцевих позик, 14 – у формі кредитів і 5 – у формі надання гарантії [129]. Як свідчать дані річних звітів НКЦПФР, за 2003–2009 рр. органи місцевого самоврядування розмістили облігацій місцевих позик на суму 2128,8 млн грн [130].

Однак про достатність цих запозичень, відповідність рівню країн із розвинутою економікою можуть свідчити лише відносні показники, такі як питома вага місцевих запозичень у ВВП країни. Якщо для країн ЄС цей показник у середньому перевищує 5 % (у Німеччині досягає навіть 26,8 %) [78; 112], то в Україні за досліджуваний період є меншим за 0,01 %.

Найпоширенішими є строки залучення позикових коштів на три та п'ять років.

На вибір умов здійснення місцевих запозичень також суттєво впливає історичний етап поширення місцевих запозичень на рівні місцевих фінансів у певній країні. Найчастіше зміни таких етапів відбуваються через зміни економічних умов або нормативно-правового забезпечення.

Зауважимо, що кожна міська рада постійно при плануванні нових місцевих запозичень, зокрема на стадії відбору об'єкта фінансування, стикається з проблемою прийняття виважено-

го рішення, яке б урахувало все розмаїття факторів. Найважче поєднати пріоритетні завдання соціально-економічного розвитку регіону з обмеженістю наявних або можливих фінансових ресурсів. У кожному місті та в АРК є безліч об'єктів, які потребують серйозних невідкладних капітальних вкладень, ймовірно джерело яких переважно становлять бюджетні кошти. Тому необхідно приділити значну увагу пошуку нових методів прийняття рішень у процесі планування діяльності щодо проведення нових запозичень, які дали б можливість обирати об'єкти для залучення позикових коштів відповідно до поточних реалій управління місцевим боргом.

На наш погляд, одним із перспективних напрямів наукових досліджень у цьому аспекті є застосування методу аналізу ієрархій (МАІ).

МАІ охоплює побудову якісної моделі у вигляді структури ієрархії, що містить мету, альтернативні варіанти її досягнення і критерії для оцінювання якості альтернатив, визначення пріоритетів усіх елементів ієрархії з використанням методу парних порівнянь, знаходження за певним правилом глобальних (підсумкових) пріоритетів для досягнення мети, перевірку суджень на узгодження елементів при парних порівняннях, прийняття рішення за проведеними дослідженнями. Графічна структура МАІ представлена у вигляді піраміди з вершиною – “мета” – і окремими рівнями, на яких розташовані здебільшого незалежні критерії, підкритерії, а в основі знаходяться альтернативи. Кожен елемент нижнього рівня пов'язаний з усіма елементами рівня над ним із відносними частками пріоритетів (сума часток дорівнює одиниці) [135; 136].

На теоретичному прикладі розглянемо особливості використання МАІ.

Для прийняття рішення щодо місцевих запозичень із застосуванням МАІ метою може бути вибір проекту для здійснення місцевого запозичення, узгодженого з усіма параметрами управління місцевим боргом на поточний та наступні бюджетні періоди.

Альтернативами є місцеві об'єкти A_i ($i = 1,2,3,4$), які відповідають обмеженням напрямів здійснення капітальних видатків бюджету розвитку, що містяться у ст. 71 п. 3 Бюджетного кодексу України.

Наприклад, обираємо три критерії (K_1, K_2, K_3), яким відповідають ефекти у соціальній, економічній сферах регіону та ефект впливу на стан управління місцевим боргом.

У критерій K_1 (соціальний ефект) можуть входити підкритерії K_{11} – кількість потенційних місцевих користувачів майбутнім об'єктом, K_{12} – соціальна спрямованість об'єкта.

Критерій K_2 (економічний ефект) може містити використання місцевої сировини, залучення до реалізації проекту місцевого населення, зменшення витрат, які здійснювало місто або АРК у зв'язку з відсутністю аналогічного місцевого об'єкта або необхідністю користування подібним об'єктом іншого міста чи регіону.

Критерій K_3 (вплив на стан управління місцевим боргом) складається з параметрів відповідності нового запозичення для фінансового забезпечення місцевого об'єкта параметрам управління місцевого боргу. Ймовірні підкритерії: K_{31} – скорочення різниці між граничним обсягом місцевого боргу та сумою місцевого боргу з урахуванням нового запозичення у відсотках; K_{32} – скорочення різниці між видатками на обслуговування місцевого боргу з урахуванням нового запозичення та їх граничним обсягом згідно зі ст. 74 п. 6 Бюджетного кодексу України у відсотках тощо.

Встановимо, що альтернатива A_1 за критерієм соціального ефекту має найкращі позиції, A_2 та A_3 – майже однакові значення, але гірші, ніж у першого об'єкта, A_4 має найгірші показники за обома підкритеріями. Суттєвий економічний ефект забезпечить реалізація об'єкта A_4 , середні показники за яким мають альтернативи A_1 та A_3 . Щодо останнього критерію та його підкритеріїв, то місцевий об'єкт A_1 суттєво впливатиме на наближення місцевого боргу до його граничних обсягів та

збільшення видатків на його обслуговування, відповідно інші об'єкти за підкритерієм K_{31} розташуються за такою нерівністю: $A_1 < A_4 < A_2 < A_3$; за підкритерієм K_{32} : $A_1 < A_4 < A_3 < A_2$. Структура ієрархії МАІ для обраного прикладу наведена на рис. 4.3.

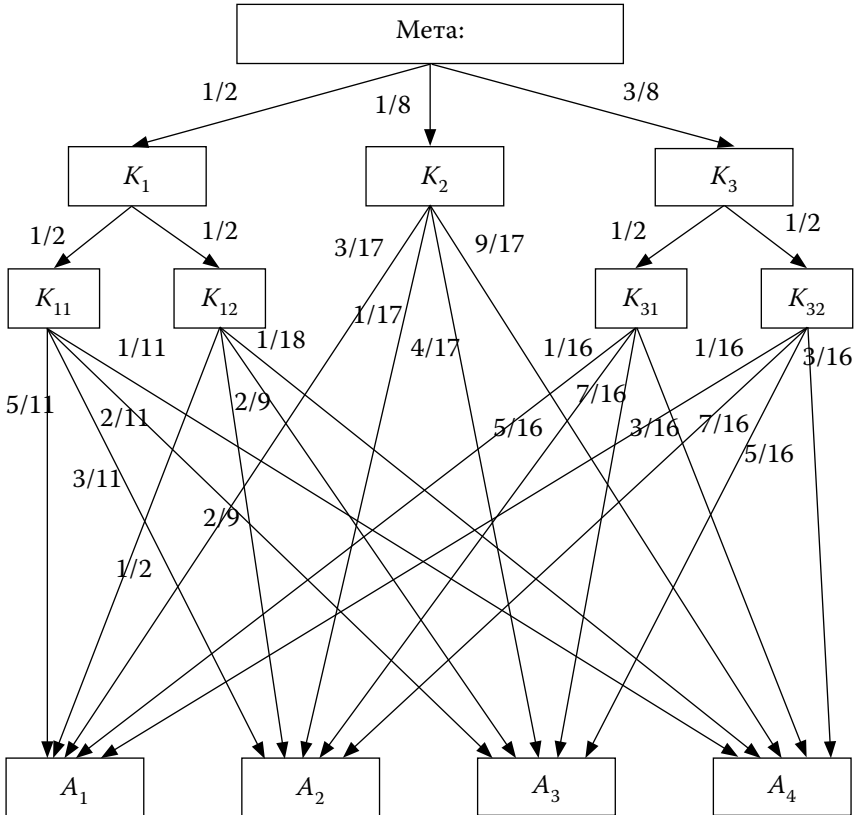


Рис. 4.3. Структура ієрархії МАІ для прийняття рішень у сфері місцевих запозичень

Складено автором.

Для визначення відносних коефіцієнтів-показників у структурі ієрархії необхідно створити таблиці парних порівнянь на підставі експертних оцінок.

За відсутності кількісного порівняння застосовується якісна шкала вимірювань, що записується у вигляді: однакова важливість – 1 : 1, слабка перевага – 3 : 1, помірна перевага – 5 : 1, значна перевага – 7 : 1, абсолютна перевага – 9 : 1 (2, 4, 6, 8 – проміжні значення переваг).

Експертні оцінки надають фахівці з питань, за якими побудована ієрархічна структура.

Нехай на основі парних порівнянь критеріїв відносно мети на підставі експертних оцінок побудована табл. 4.11, у якій за висновками експертів визначено, що $K_1/K_2 = 4$; $K_1/K_3 = 4/3$; $K_2/K_3 = 1/3$. Вільні місця заповнюються згідно з формулами, передбаченими МАІ. Використовуючи математичний апарат МАІ, знайдемо $V(M)_i$;

$$V(M)_1 = 1/2; V(M)_2 = 1/8; V(M)_3 = 3/8.$$

Аналогічно будуються табл. 4.12–4.18.

Таблиця 4.11

**Матриця парних порівнянь критеріїв K_1, K_2, K_3
відносно мети**

Мета	K_1	K_2	K_3	$V(M)$
K_1	1	4	4/3	1/2
K_2	1/4	1	1/3	1/8
K_3	3/4	3	1	3/8

Складено автором.

Таблиця 4.12

**Матриця парних порівнянь підкритеріїв K_{11}, K_{12}
відносно критерію K_1**

K_1	K_{11}	K_{12}	V_{K_1}
K_{11}	1	1	1/2
K_{12}	1	1	1/2

Складено автором.

Таблиця 4.13

**Матриця парних порівнянь підкритеріїв K_{31} , K_{32}
відносно критерію K_3**

K_3	K_{31}	K_{32}	V_{K_3}
K_{31}	1	1	1/2
K_{32}	1	1	1/2

Складено автором.

Таблиця 4.14

**Матриця парних порівнянь альтернатив
відносно підкритерію K_{11}**

K_{11}	A_1	A_2	A_3	A_4	$V_{K_{11}}$
A_1	1	5/3	5/2	5	5/11
A_2	3/5	1	3/2	3	3/11
A_3	2/5	2/3	1	2	2/11
A_4	1/5	1/3	1/2	1	1/11

Складено автором.

Таблиця 4.15

**Матриця парних порівнянь альтернатив
відносно підкритерію K_{12}**

K_{12}	A_1	A_2	A_3	A_4	$V_{K_{12}}$
A_1	1	9/4	9/4	9	1/2
A_2	4/9	1	1	4	2/9
A_3	4/9	1	1	4	2/9
A_4	1/9	1/4	1/4	1	1/18

Складено автором.

Таблиця 4.16

Матриця парних порівнянь альтернатив відносно критерію K_2

K_2	A_1	A_2	A_3	A_4	V_{K_2}
A_1	1	3	3/4	1/3	3/17
A_2	1/3	1	1/4	1/9	1/17
A_3	4/3	4	1	4/9	4/17
A_4	3	9	9/4	1	9/17

Складено автором.

Таблиця 4.17

Матриця парних порівнянь альтернатив відносно підкритерію K_{31}

K_{31}	A_1	A_2	A_3	A_4	$V_{K_{31}}$
A_1	1	1/5	1/7	1/3	1/16
A_2	5	1	5/7	5/3	5/16
A_3	7	7/5	1	7/3	7/16
A_4	3	3/5	3/7	1	3/16

Складено автором.

Таблиця 4.18

Матриця парних порівнянь альтернатив відносно підкритерію K_{32}

K_{32}	A_1	A_2	A_3	A_4	$V_{K_{32}}$
A_1	1	1/7	1/5	1/3	1/16
A_2	7	1	7/5	7/3	7/16
A_3	5	5/7	1	5/3	5/16
A_4	3	3/7	3/5	1	3/16

Складено автором.

Глобальні (підсумкові) пріоритети альтернатив A_1, A_2, A_3 визначаються за сумою добутків усіх векторів V на відповідному шляху (за стрілками) від мети до альтернативи. У нашому прикладі глобальні пріоритети альтернатив $W(A)$ дорівнюють:

$$W_{A_1} = \frac{1}{2} \cdot \frac{1}{2} \cdot \frac{5}{11} + \frac{1}{2} \cdot \frac{1}{2} \cdot \frac{1}{2} + \frac{1}{8} \cdot \frac{3}{17} + \frac{3}{8} \cdot \frac{1}{2} \cdot \frac{1}{16} \cdot 2 = \frac{6801}{23\,936};$$

$$W_{A_2} = \frac{1}{2} \cdot \frac{1}{2} \cdot \frac{3}{11} + \frac{1}{2} \cdot \frac{1}{2} \cdot \frac{2}{9} + \frac{1}{8} \cdot \frac{1}{17} + \frac{3}{8} \cdot \frac{1}{2} \cdot \frac{5}{16} + \frac{3}{8} \cdot \frac{1}{2} \cdot \frac{7}{16} = \frac{29\,267}{107\,712};$$

$$W_{A_3} = \frac{1}{2} \cdot \frac{1}{2} \cdot \frac{2}{11} + \frac{1}{2} \cdot \frac{1}{2} \cdot \frac{2}{9} + \frac{1}{8} \cdot \frac{4}{17} + \frac{3}{8} \cdot \frac{1}{2} \cdot \frac{7}{16} + \frac{3}{8} \cdot \frac{1}{2} \cdot \frac{5}{16} = \frac{29\,195}{107\,712};$$

$$W_{A_4} = \frac{1}{2} \cdot \frac{1}{2} \cdot \frac{1}{11} + \frac{1}{2} \cdot \frac{1}{2} \cdot \frac{1}{18} + \frac{1}{8} \cdot \frac{9}{17} + \frac{3}{8} \cdot \frac{1}{2} \cdot \frac{3}{16} \cdot 2 = \frac{37\,291}{215\,424}.$$

Таким чином, перший місцевий об'єкт найбільш пріоритетний. Коли альтернативи мають близькі ознаки, а тому й судження експертів є близькими, МАІ також дає змогу визначити пріоритети.

У прикладі судження експертів узгоджені, тобто $a_{ij} \cdot a_{jk} = a_{ik}$.

Зауважимо, що МАІ може використовуватися для випадків із необмеженою кількістю критеріїв та альтернатив.

Отже, використання МАІ на засадах виокремлення чітких критеріїв та алгоритмів розрахунку дасть можливість уніфікувати та стандартизувати обґрунтування прийняття рішень місцевими органами влади щодо вибору об'єктів інвестування для здійснення місцевих запозичень у контексті управління місцевим боргом.

Однак у сфері місцевих запозичень та управління місцевим боргом на сьогодні залишається значне коло невирішених і недосліджених питань, які потребують подальшого наукового

опрацювання та законодавчого врегулювання в контексті бюджетно-податкової реформи. Найсуттєвішими з них є слабкий рівень залучення населення до участі у кредитуванні органів місцевої влади тощо та відсутність регламентації порядку й джерел відновлення платоспроможності місцевих органів влади у разі настання банкрутства.

РОЗВИТОК ТОРГІВЛІ ЯК ПОТЕНЦІАЛ ЗБІЛЬШЕННЯ ДОХІДНОЇ ЧАСТИНИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Зростання доходів територіальних громад суттєво залежить від рівня соціально-економічного розвитку регіонів. Важливою складовою економіки регіонів і територіальних громад є зовнішня торгівля, яка стимулює розвиток промислового потенціалу, робить внесок у доходи державного бюджету, частина яких повертається в місцеві бюджети через трансферти, фінансування бюджетних цільових програм. У країні також обговорюється питання про залишення частини податку на додану вартість безпосередньо в регіонах, що збільшуватиме дохідну частину місцевих бюджетів, а це особливо важливо для економічно розвинутих регіонів (див. пропозиції у підрозділі 4.2). Аналіз експорту й імпорту товарів за регіонами України у післякризових 2010–2011 рр. свідчить про участь регіонів у торговельному процесі та їхні приховані потенційні резерви.

Підприємства, які проводять експортні операції, забезпечують надходження до бюджетної системи України, зокрема шляхом сплати податку на прибуток. Залишення частини податку на прибуток безпосередньо в регіонах підвищило б дохідну спроможність місцевих бюджетів.

Аналіз показників податкових доходів, зокрема тих, що надходять до місцевих бюджетів, інтеграль-

ного показника розвитку регіонів (валового регіонального продукту), а також динаміки їх міжрегіональної диференціації показує, що залишилося багато питань у перерозподілі доходів між державним і місцевими бюджетами [137]. Так, частка восьми найслабших регіонів, де показник валової доданої вартості в розрахунку на одну особу населення протягом останніх років не перевищував 60 % середнього за регіонами рівня, у загальному обсязі валового регіонального продукту країни зменшилася з 12,5 % у 2004 р. до 11 % у 2011 р. До таких регіонів належать Волинська, Житомирська, Закарпатська, Кіровоградська, Рівненська, Тернопільська, Херсонська й Чернівецька області. Коефіцієнт варіації показників валової доданої вартості в середньому на одну особу населення за регіонами (без м. Києва) зріс із 22,3 % у 2002 р. до 29,5 % у 2011 р., а валового регіонального продукту – з 25,7 % у 2004 р. (у попередні роки цей показник не розраховувався) до 33 % у 2011 р., що свідчить про збільшення різниці між рівнями соціально-економічного розвитку регіонів України. Якщо у 2004 р. максимальний показник валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу перевищував мінімальний у 2,6 раза, то у 2011 р. – вже у 3,2 раза.

Якщо у 2002 р. обсяг податків, контрольованих ДПА України, в розрахунку на 1 грн валової доданої вартості в середньому за регіонами (без м. Києва) становив 18 коп., то у 2005–2011 рр. не перевищував 15 коп. Співвідношення максимального й мінімального значень показника зросло із 2,5 у 2002 р. до 3,7 у 2011 р. Треба також звернути увагу на істотне посилення міжрегіональної диференціації обсягів податкових надходжень у розрахунку як на одиницю створеної в регіоні валової доданої вартості, так і на одну особу: коефіцієнт варіації першого показника збільшився з 24,8 % у 2002 р. до 31,8 % у 2011 р., другого – із 37,4 до 41,4 % відповідно. В Україні диференціація податкових надходжень на одну особу за регіонами є значно вищою, ніж у розвинутих країнах. Наприклад, у Ні-

меччині коефіцієнт варіації таких надходжень становить 11 %, у Канаді – 17 % [137].

За 2002–2011 рр. зростання загального обсягу доходів місцевих бюджетів (із 12,5 до 13,9 % ВВП) було зумовлене збільшенням офіційних трансфертів із державного бюджету (з 3,5 до 7,3 % ВВП), тоді як їхні податкові доходи зменшилися з 7,3 до 5,2 % ВВП унаслідок зниження рівня надходжень (як частки ВВП) практично за всіма податками.

У 2005–2011 рр. відбувся перерозподіл податкових доходів на користь державного бюджету: частка місцевих бюджетів у податкових доходах зведеного бюджету знизилася до 21,8 % порівняно з 36,3 % у 2002 р., тобто приблизно три чверті податкових доходів надходило до державного бюджету. При цьому доходи, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, давали змогу профінансувати менше 8 % видатків загального фонду місцевих бюджетів, тоді як у 2002 р. – майже 15 %. Нова редакція Бюджетного кодексу України від 08.07.2010, якою збільшено доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (зокрема, за рахунок єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва та плати за землю, котра зараховується до бюджетів місцевого самоврядування), принципово не змінює ситуацію [110; 137].

Аналіз експорту та імпорту товарів по регіонах України у післякризових 2010–2011 рр., проведений у цьому розділі, показує участь регіонів у торговельному процесі та їхні потенційні резерви для збільшення доходів місцевих бюджетів.

Проблеми взаємодії країн за умови розгортання інтеграційних процесів, а також участі в них України, глибоко досліджені в роботах українських науковців О. Г. Білоруса, А. Г. Гальчинського, Д. Г. Лук'яненка, Ю. В. Макогона, А. С. Філіпенка та ін. [138–144]. У результаті аналізу торгово-економічної взаємодії України з країнами Світової організації торгівлі (СОТ) і з країнами Співдружності Незалежних Держав (СНД) був зробле-

ний висновок про збільшення частки країн, які не входять до СНД, у зовнішньому торговельному обороті Україні порівняно з країнами – членами СНД, історичними партнерами України [145]. У праці [146] наголошено на посиленні ролі економік, які розвиваються, у світовій торгівлі завдяки збільшенню їх експортного потенціалу, а також вказано на негативні наслідки глобалізації в кризових ситуаціях. На необхідності проводити насамперед модернізацію ключових, орієнтованих на експорт галузей української економіки, діяльність яких сприяла би поліпшенню експортних можливостей, акцентували увагу П. І. Сокурєнко, І. М. Авраменко, О. І. Авраменко, Ю. В. Макогон [147–148]. Кореляційно-регресійний аналіз інвестицій, експорту та імпорту товарів в Україну з 1996 по 2007 р. здійснили Р. Бондар та І. Єлейко [149], а вплив кризи на економічні показники країни проаналізували В. І. Лапшин, В. М. Кузніченко, Н. В. Шульга [150].

Експорт та імпорт товарів за регіонами України в період виходу з економічної кризи досліджено за допомогою методів АВС, XYZ [151, с. 46–107; 152, с. 112–125]. Помісячні статистичні дані експорту та імпорту товарів у регіони України в 2010–2011 рр. були взяті з офіційної статистики [63].

Спочатку було застосовано метод АВС, який дає змогу розбивати групи регіонів України за їх відносним внеском у загальний обсяг експорту та імпорту товарів. Результати дослідження для експорту товарів із регіонів наведено в табл. 5.1.

З проведеного АВС-аналізу випливає, що 6 із 27 регіонів забезпечували більше 73 % експорту України, з них три – близько 55 % загального обсягу.

Головне завдання XYZ-аналізу полягає в розподілі регіонів за групами щодо відхилення їхніх показників від середніх значень. Вибір моделей для прогнозування та їхня якість істотно залежать від розкиду фактичних даних. Ознакою, на основі якої регіони поділені на групи (X, Y, Z), є коефіцієнт варіації, який у теорії ризиків [153] визначається за формулою:

Таблиця 5.1

**ABC-аналіз регіонів України за обсягом експорту товарів
у 2010–2011 рр.**

№	Регіон	Сума надходжень, млн грн	Частка надходжень, млн грн	Частка надходжень за наростаючим підсумком	Клас ABC	
5	Донецька	28813,40	25,53	25,53	А	73,45
4	Дніпропетровська	17435,70	15,45	40,98		
26	м. Київ	15234,80	13,50	54,48		
12	Луганська	9268,90	8,21	62,69		
8	Запорізька	6927,30	6,14	68,83		
16	Полтавська	5212,80	4,62	73,45		
14	Миколаївська	3113,50	2,76	76,21	В	21,87
20	Харківська	3095,00	2,74	78,95		
15	Одеська	3060,50	2,71	81,66		
10	Київська	2840,20	2,52	84,18		
7	Закарпатська	2449,40	2,17	86,35		
13	Львівська	2053,90	1,82	88,17		
23	Черкаська	1683,90	1,49	89,66		
18	Сумська	1672,50	1,48	91,14		
9	Івано-Франківська	1353,30	1,20	92,34		
2	Вінницька	1167,80	1,03	93,38		
1	Автономна Республіка Крим	1163,40	1,03	94,41		
3	Волинська	1027,90	0,91	95,32		
17	Рівненська	868,90	0,77	96,09		
6	Житомирська	867,20	0,77	96,86		
11	Кіровоградська	725,90	0,64	97,50		
25	Чернігівська	700,00	0,62	98,12		
21	Херсонська	682,20	0,60	98,72		
22	Хмельницька	652,50	0,58	99,30		
19	Тернопільська	353,80	0,31	99,62		
24	Чернівецька	226,20	0,20	99,82		
27	м. Севастополь	206,50	0,18	100,00		

Складено автором за: Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

$$v = \left| \frac{\sigma}{MX} \right| \cdot 100 \%, \quad (5.1)$$

де σ – середньоквадратичне відхилення; MX – математичне очікування.

Чим більший коефіцієнт варіації, тим сильніше коливання фактичних показників.

Загальноприйнята така якісна оцінка значень коефіцієнта варіації [153, с. 52–60]: група X – до 10 % – слабкі коливання; група Y – від 10 до 25 % – помірні (середні) коливання; група Z – понад 25 % – великі коливання. Розраховані коефіцієнти варіації для кожного регіону в порядку зростання наведено в табл. 5.2, а спільний аналіз ABC-XYZ і статистичний розподіл на його основі – у табл. 5.3, 5.4.

Таблиця 5.2

XYZ-аналіз регіонів України за обсягом експорту товарів у 2010–2011 рр.

№	Регіон	Середнє значення, млн дол. США	σ , млн дол. США	v, %	Належність до класу XYZ
13	Львівська	89,30	14,24	15,94	Y
4	Дніпропетровська	758,07	125,44	16,55	
15	Одеська	133,07	22,31	16,77	
8	Запорізька	301,19	53,27	17,69	
7	Закарпатська	106,50	19,23	18,06	
1	Автономна Республіка Крим	50,58	9,20	18,19	
2	Вінницька	50,77	9,66	19,02	
24	Чернівецька	9,83	1,92	19,48	
5	Донецька	1252,76	244,17	19,49	
25	Чернігівська	30,43	6,19	20,32	
22	Хмельницька	28,37	6,09	21,47	

Закінчення табл. 5.2

№	Регіон	Середнє значення, млн дол. США	σ , млн дол. США	ν , %	Належність до класу XYZ
6	Житомирська	37,70	8,11	21,52	Y
16	Полтавська	226,64	52,40	23,12	
26	м. Київ	662,38	159,22	24,04	
20	Харківська	134,57	32,36	24,05	
10	Київська	123,49	29,85	24,18	
3	Волинська	44,69	11,09	24,80	
11	Кіровоградська	31,56	8,05	25,49	Z
17	Рівненська	37,78	10,18	26,95	
18	Сумська	72,72	19,67	27,05	
14	Миколаївська	135,37	37,78	27,91	
21	Херсонська	29,66	8,38	28,25	
27	м. Севастополь	8,98	2,55	28,35	
23	Черкаська	73,21	23,78	32,47	
19	Тернопільська	15,38	5,81	37,75	
12	Луганська	403,00	154,23	38,27	
9	Івано-Франківська	58,84	27,39	46,55	

Складено автором за: Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

Таблиця 5.3

Аналіз ABC-XYZ регіонів України за обсягом експорту товарів у 2010–2011 рр.

	A	B	C
X	–	–	–
Y	4, 5, 8, 16, 26	1, 2, 3, 7, 10, 13, 15, 20	6, 22, 24, 25
Z	12	9, 14, 18, 23	11, 17, 19, 21, 27

Складено автором.

Таблиця 5.4

Статистичний поділ регіонів України за обсягом експорту товарів у 2010–2011 рр.

AY	AZ	BY	BZ	CY	CZ	Сума
73624,00	9268,90	16858,10	7823,20	2445,90	2837,30	112857,40
0,65	0,08	0,15	0,07	0,02	0,03	1,00

Складено автором.

Практично в усіх регіонах показники експорту товарів знавали коливань: до групи Y входило 17 регіонів, до групи X – 10. П'ять регіонів, які роблять внесок понад 65 % в експортну продукцію країни, мають помірний розкид відповідних показників у досліджуваний період.

На підставі статистичних даних помісячного обсягу імпорту товарів проведено ABC- і XYZ-аналіз імпорту товарів у регіони України за аналізований період (табл. 5.5–5.8). Група А з імпорту товарів збільшилася на один регіон порівняно з даними табл. 5.1. Тільки три регіони (Донецька й Дніпропетровська області та м. Київ) перебували в групі А як з експорту, так і з імпорту, отримували більше 60 % імпорту і забезпечували близько 55 % експорту. Перші 12 регіонів із груп А і В забезпечували майже 90 % імпорту та експорту всієї країни. XYZ-аналіз імпорту значно збільшив кількість регіонів у групі Z, які мають великий розкид значень, зменшивши таким чином кількість регіонів у групі Y із 17 до 7. Спільний ABC-XYZ-аналіз засвідчив, що тільки Дніпропетровська, Одеська, Харківська області та м. Київ, які отримували 64 % імпортованих товарів, потрапили в групу AY.

Наведені статистичні дані й результати їх досліджень методами ABC і XYZ вказують на нерівномірність розподілу експорту та імпорту товарів за регіонами України, а також великий розкид їх помісячних значень протягом 2010–2011 рр. Результати досліджень становлять інтерес як для регіональних

Таблиця 5.5

**АВС-аналіз регіонів України за обсягом імпорту товарів
у 2010–2011 рр.**

№	Регіон	Сума надходжень, млн грн	Частка надходжень, млн грн	Частка надходжень за наростаючим підсумком	Клас АВС	
26	м. Київ	58731,60	46,78	46,78	А	79,27
4	Дніпропетровська	11494,60	9,16	55,93		
5	Донецька	7253,60	5,78	61,71		
10	Київська	6824,40	5,44	67,15		
15	Одеська	6384,40	5,09	72,23		
13	Львівська	4939,30	3,93	76,17		
20	Харківська	3895,00	3,10	79,27		
8	Запорізька	3433,60	2,73	82,00	В	15,27
7	Закарпатська	3137,00	2,50	84,50		
12	Луганська	2683,10	2,14	86,64		
16	Полтавська	2111,80	1,68	88,32		
14	Миколаївська	1757,90	1,40	89,72		
1	Автономна Республіка Крим	1676,50	1,34	91,06		
9	Івано-Франківська	1625,80	1,29	92,35		
3	Волинська	1535,20	1,22	93,57		
18	Сумська	1219,30	0,97	94,54		
22	Хмельницька	981,30	0,78	95,33		
25	Чернігівська	902,40	0,72	96,05		
23	Черкаська	892,60	0,71	96,76		
6	Житомирська	843,20	0,67	97,43		
17	Рівненська	838,60	0,67	98,10		
2	Вінницька	695,00	0,55	98,65		
19	Тернопільська	513,60	0,41	99,06		
11	Кіровоградська	395,90	0,32	99,37		
21	Херсонська	370,20	0,29	99,67		
24	Чернівецька	260,10	0,21	99,88		
27	м. Севастополь	156,20	0,12	100,00		

Складено автором за: Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

Таблиця 5.6

**XYZ-аналіз регіонів України за обсягом імпорту товарів
у 2010–2011 рр.**

№	Регіон	Середнє значення, <i>млн грн</i>	σ , <i>млн грн</i>	ν , %	Належ- ність до класу XYZ
20	Харківська	169,35	33,95	20,05	Y
4	Дніпропетровська	499,77	101,04	20,22	
26	м. Київ	2553,55	531,56	20,82	
15	Одеська	277,58	60,35	21,74	
2	Вінницька	30,22	6,96	23,03	
11	Кіровоградська	17,21	4,21	24,44	
6	Житомирська	36,66	9,11	24,86	
7	Закарпатська	136,39	36,83	27,00	Z
5	Донецька	315,37	86,47	27,42	
25	Чернігівська	39,23	11,00	28,05	
12	Луганська	116,66	35,19	30,16	
13	Львівська	214,75	65,06	30,29	
21	Херсонська	16,10	5,04	31,32	
14	Миколаївська	76,43	25,26	33,04	
24	Чернівецька	11,31	3,85	34,02	
23	Черкаська	38,81	13,25	34,13	
10	Київська	296,71	102,05	34,39	
17	Рівненська	36,46	12,54	34,40	
18	Сумська	53,01	18,49	34,88	
8	Запорізька	149,29	52,83	35,39	
19	Тернопільська	22,33	8,05	36,05	
27	м. Севастополь	6,79	2,62	38,63	
3	Волинська	66,75	29,30	43,89	
9	Івано-Франківська	70,69	34,91	49,39	
16	Полтавська	91,82	45,46	49,51	
22	Хмельницька	42,67	21,44	50,24	
1	Автономна Республіка Крим	72,89	81,36	111,61	

Складено автором за: Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

Таблиця 5.7

Аналіз ABC-XYZ регіонів України за обсягом імпорту товарів у 2010–2011 рр.

	A	B	C
X	–	–	–
Y	4, 15, 20, 26	–	2, 6, 11
Z	5, 10, 13	1, 3, 7, 8, 9, 12, 14, 16, 18	17, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 27

Складено автором.

Таблиця 5.8

Статистичний поділ регіонів України за обсягом імпорту товарів у 2010–2011 рр.

AY	AZ	BZ	CY	CZ
0,64	0,15	0,15	0,02	0,04

Складено автором.

адміністративних структур в аспекті вдосконалення і покращання складових торгового процесу, так і для аналізу й планування інвестиційного клімату та бізнес-атмосфери залежно від рівня розвинутоності регіонів. Зауважимо також, що через специфіку українських регіонів привабливими для іноземних інвесторів стануть не тільки історично розвинутіші регіони групи А, а й інвестиційно перспективні регіони груп В і С, що може бути підтверджено подальшими дослідженнями.

ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНИХ ПРОЕКТІВ ЯК СКЛADOVA ПІДВИЩЕННЯ СПРОМОЖНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

6.1. ІННОВАЦІЙНІ МЕТОДИ БЮДЖЕТУВАННЯ

Дохідна спроможність органів місцевого самоврядування залежить від ефективного використання отриманих доходів, рівня розвитку регіональної економіки при залученні інвестиційного капіталу. Ці фактори безпосередньо пов'язані з прозорим, обґрунтованим плануванням бюджетних програм і проектів, ефективним контролем за їх виконанням.

На сьогодні в Україні сфера запровадження програмно-цільового бюджетування обмежується видатковою частиною бюджету, проте це не означає, що відповідна технологія не стосується формування дохідної частини. Якщо розуміти бюджетування як технологію управління, то “в широкому розумінні – це діяльність із систематизації фінансових потоків, які цього потребують, а у вузькому – безпосередньо бюджетне планування” [154]. Будь-які форми відокремлення джерел утворення коштів від напрямів їх використання призведуть до “половинчастості” процесу систематизації фінансових потоків, а отже, і бюджетування, яке втратить призначення інструменту управління фінансами. Відбудеться трансформація власне технології, яка полягає саме в систематизації напрямів руху коштів

від джерела до цілі при реалізації розподільчої функції фінансів [154]. Важливо збільшити грошовий потік до доходів із тіньового сектору економіки за рахунок ефективного використання дохідної частини місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток регіонів, створити умови для легальної підприємницької діяльності. Таким чином, програмно-цільовий метод (ПЦМ) формування бюджетів можна віднести до інноваційних механізмів удосконалення бюджетних систем.

Проблемам розвитку й удосконалення методів бюджетного управління в цілому та програмно-цільового методу присвячено наукові праці таких вітчизняних учених, як М. Я. Азаров, О. І. Барановський, С. О. Булгакова, О. Д. Василик, В. А. Вишневська, В. П. Вишневський, О. І. Демків, Н. М. Деєва, І. В. Запатріна, Т. І. Єфименко, Л. Є. Клець, М. І. Кульчицький, В. Д. Лагутін, І. О. Луніна, Ц. Г. Огонь, Л. О. Омелянович, С. В. Онишко, В. М. Опарін, К. В. Павлюк, Ю. В. Пасічник, М. І. Пашута, З. В. Перун, Н. І. Рубан, Л. Д. Сафонова, І. Б. Стефанюк, О. П. Суцлов, В. М. Федосов, І. Я. Чугунов, С. І. Юрій.

Серед зарубіжних авторів ці питання досліджували О. І. Андреева, М. П. Афанасьєв, Х. де Брюїн, В. Гамукін, А. В. Кіреєва, Т. М. Ковальова, І. В. Кривошов, А. М. Лавров, О. Г. Лобко, Ф. Мошер, А. Преміант, Б. А. Райзберг та ін.

У світі програмно-цільовий метод більше відомий під назвою “бюджетування, орієнтоване на результат” (БОР).

Загалом під бюджетуванням, орієнтованим на результат, розуміють такий підхід до бюджетного процесу, за якого витрачання фінансових ресурсів пов’язується з очікуваними від нього суспільно значущими результатами. На відміну від традиційної системи витратного фінансування, що дає відповідь на запитання “Скільки коштів потрібно витратити?”, система БОР дає змогу відповісти на запитання “Який суспільний результат буде досягнуто за рахунок витрачених коштів?”.

Програмно-цільовий метод використовується найчастіше за наявності проблемних ситуацій, що не розв’язуються в інер-

ційному режимі функціонування та розвитку програмованої системи. Інакше кажучи, програмно-цільовий метод повинен бути використаний, якщо проблема не вирішується в процесі природного функціонування системи, а навпаки, має тенденцію до загострення. Як наслідок, необхідно вжити спеціальні програмні заходи, сконцентрувати зусилля, мобілізувати ресурсні можливості протягом певного терміну. Методологія програмно-цільового управління передбачає обґрунтованість цілей із позиції їх досяжності в часі й узгодженості з ресурсними можливостями.

Характерна риса програмно-цільового методу управління розв'язанням складних соціально-економічних проблем полягає в його пристосованості до пошуку ефективних, економічних варіантів проблемних рішень. У процесі взаємного узгодження цілей, програмних заходів та ресурсних потреб здійснюється варіантний аналіз шляхів вирішення складного питання і видів використовуваних ресурсів. Такий аналіз спрямований на пошук системи програмних дій, що реалізує обрану мету та задовольняє одну з двох умов:

- а) досягнення заданих величин цільових орієнтирів за мінімально допустимих витрат ресурсів і в якомога коротші строки;
- б) забезпечення максимально можливого цільового ефекту при заданому (обмеженому) рівні витрат на розв'язання програмної проблеми в певні строки [155, с. 9–10].

Метою запровадження програмно-цільового методу є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів і результатами їх використання на основі визначених цілей і результативних показників. Програмно-цільовий підхід у бюджетному процесі передбачає формування й виконання бюджету в розрізі бюджетних програм головних розпорядників бюджетних коштів, що охоплює визначення: загальної мети кожної бюджетної програми на довго- та середньостроковий періоди; цілей і завдань програми на короткостроковий

період; видів та напрямів діяльності, які забезпечують реалізацію програми. Це має відбуватися на підставі ретельного аналізу необхідних і можливих бюджетних ресурсів для фінансування програми у плановому та наступних роках й очікуваного результату від реалізації бюджетної програми [156].

У західних країнах програмно-цільовий метод використовується як ефективний інструмент розподілу бюджетних ресурсів для задоволення державних потреб. Цей метод дає змогу встановлювати чіткі пріоритети в межах наявних ресурсів і звітувати перед платниками податків про ефективність надання державних послуг.

Програмно-цільовий метод поширився спочатку у приватному секторі економіки розвинутих країн. Аби відстежити чіткий зв'язок між ефективністю діяльності виробничих компаній і консолідованими фінансовими ресурсами, керівництво згрупувало такі послуги в конкретні програми. Кошти, що розподілялися у державному секторі, потребували не меншої уваги. Платники податків, які "інвестують" свої відрахування у державні програми, завжди сподіваються, що найвагоміші результати будуть досягнуті за найменших витрат [156].

У розвинутих країнах спроби впровадити систему БОР здійснювалися із середини ХХ ст. Приміром, у США до кінця 1990-х років процедури бюджетування, орієнтованого на результат, були законодавчо оформлені в 31 штаті, а ще в 16 застосовувалася низка елементів. На сьогодні ця система у тому чи іншому вигляді використовується в більшості країн Європейського Союзу, Австралії, Новій Зеландії та ін. [157].

У США програмно-цільовий метод планування бюджету ініційовано в 1949 р., реалізовано в 1965 р., а в 1993 р. ухвалено Федеральний закон "Про результати й результативність", відповідно до якого федеральним відомствам відводилося п'ять років на створення системи моніторингу й оцінювання бюджетних витрат для визначення співвідношення видатків і отриманих результатів, суспільних послуг. Ефективність і ре-

зультативність у сфері управління державними фінансами США забезпечуються завдяки:

- систематичному звітуванню відповідальних установ про виконання бюджетних програм;
- удосконаленню методології визначення ефективності й результативності бюджетних програм;
- моніторингу результативності бюджетних програм. У Великобританії ПЦМ бюджетування запроваджується з 1988 р. з прийняттям Угоди про бюджетні послуги (PSA) та Угоди про якість послуг (SDA), за якими встановлено мету й завдання для кожного міністерства, цільові значення показників якості, обсягу бюджетних послуг і очікуваного результату. PSA і SDA входять до проекту бюджету та подаються разом із ним на розгляд парламенту.

На сьогодні законодавством Великобританії закріплено такі принципи застосування ПЦМ у бюджетному процесі:

- визначення цілей бюджетної політики відповідно до основних пріоритетів державної політики;
- розроблення бюджетної стратегії та визначення обсягу видатків на забезпечення державних функцій;
- встановлення для кожного міністерства цілей і завдань, а також цільових показників обсягу, якості й ефективності надання бюджетних послуг.

Упровадження ПЦМ у бюджетну систему Великобританії було досить успішним, оскільки здійснювалося в межах реформування системи державного управління та за постійної підтримки уряду. Його застосування сприяло забезпеченню державних пріоритетів при формуванні бюджетної політики, посиленню бюджетної дисципліни й ефективності бюджетних видатків.

Запровадження ПЦМ у Новій Зеландії було закріплене в Законі про державні фінанси 1989 р. та здійснювалося в межах реформи з уведення в діяльність держави ринкових інструментів і стимулів. У системі державних фінансів країни широ-

ко застосовуються контракти на виконання державних замовлень: з державними службовцями, в яких зафіксовані цільові показники очолюваних ними структур; між державою й міністерствами на виконання послуг із реалізації державних функцій; між міністерствами та іншими державними організаціями тощо. У 1994 р. ухвалено Закон про фінансову відповідальність, який започаткував практику середньострокового бюджетування, спрямовану на безпосередні результати, що краще вимірюються й контролюються. Бюджетний процес у Новій Зеландії передбачає розроблення програмної заяви щодо бюджетної політики, звіту про бюджетну політику та довгострокового фінансового й економічного прогнозу.

У Канаді з метою розвитку застосування ПЦМ із 2000 р. запроваджено нову концепцію управління державними витратами, затверджену документом “Результати для канадців: концепція управління уряду Канади”.

В Австралії реформування суспільного управління у сфері фінансів триває з початку 1980-х років. Система показників ефективності складається із сукупності певних індикаторів, що містяться у відповідних щоквартальних звітах.

Із кінця 1990-х років ПЦМ застосовується в бюджетній сфері багатьма постсоціалістичними країнами Східної Європи та СНД. Практичне впровадження цього методу в Російській Федерації розпочалося у 2004 р., після прийняття постанови уряду “Про заходи щодо підвищення результативності бюджетних видатків”, якою схвалено Концепцію реформування бюджетного процесу в Російській Федерації у 2004–2006 рр.

Реформування бюджетної системи в межах реструктуризації державного управління активно здійснюється в Казахстані, зокрема з 2001 р. триває бюджетна реформа, якою передбачено ранжирування державних програм відповідно до затверджених пріоритетів соціально-економічного розвитку країни.

Подальший розвиток ПЦМ із огляду на необхідність посилення впливу бюджетної політики на економічне зростання та

приведення системи бюджетної підтримки в Україні у відповідність із принципами, застосовуваними у країнах – членах ЄС і СОТ, має здійснюватися в таких напрямках:

- Класифікація бюджетних програм залежно від їх спрямованості на:
 - підтримку поточної діяльності розпорядників бюджетних коштів;
 - реалізацію соціальних завдань;
 - економічний розвиток.
- Розроблення відповідної системи результативних показників, які можуть бути кількісно виміряні та відображають особливості певної програми.
- Визначення порядку й особливостей використання бюджетних коштів на реалізацію бюджетних програм.
- Удосконалення методології середньострокового планування бюджету відповідно до соціально-економічної стратегії розвитку країни.
- Вивчення можливостей і шляхів застосування ПЦМ для планування місцевих бюджетів шляхом реалізації пілотних проектів із метою поліпшення відповідної методології та поступового впровадження позитивних результатів у бюджетний процес.
- Удосконалення підходів, використовуваних для планування й виконання бюджетних видатків, що мають перспективний характер, зокрема: покращання механізму бюджетного розвитку, який є основою бюджетного механізму економічного зростання як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях; удосконалення термінології, що використовується в межах бюджетного регулювання умов економічного зростання, шляхом переходу до формування видатків і витрат розвитку на базі бюджетних програм із урахуванням їх відповідності пріоритетам стратегічного розвитку держави; приведення принципів і процедур надання бюджетної підтримки у відповідність із законо-

давством ЄС і нормами СОТ, у тому числі шляхом розподілу за відповідними напрямками [158].

Протягом останніх років в Україні активно розвиваються й упроваджуються нові методи та механізми державного управління економікою. Бюджетна реформа почалася в 2001 р. з прийняття Бюджетного кодексу України. У 2002 р. окремі елементи ПЦМ впроваджені на рівні державного бюджету.

З метою визначення основних правил і елементів програмно-цільового методу розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 № 538-р затверджена Концепція використання ПЦМ у бюджетному процесі. Нею визначаються такі елементи методу: формування бюджету у розрізі бюджетних програм; відповідальні виконавці бюджетних програм; прив'язка коду бюджетної програми до коду функціональної класифікації видатків бюджету; елементи бюджетної програми; застосування середньострокового бюджетного планування; паспорт бюджетної програми [159]. Відповідно до Концепції під час використання ПЦМ бюджетні витрати формуються в розрізі програм, які мають містити такі компоненти: мета бюджетної програми, завдання, напрями діяльності та показники результативності. Крім того, у Концепції встановлено етапи впровадження ПЦМ [160].

Одним із важливих елементів програмно-цільового методу є паспорт бюджетної програми – документ, що визначає суму коштів, необхідних для її виконання, законодавчі підстави реалізації, мету, завдання, напрями діяльності, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики, на підставі яких здійснюється контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів і аналіз виконання бюджетної програми. Паспорти складаються головними розпорядниками коштів Державного бюджету України, починаючи з 2004 р. [156].

Застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі передбачає використання таких обов'язкових компо-

нентів, як середньострокове та стратегічне бюджетне планування, державні цільові програми та бюджетні програми [159].

Загальними засадами вдосконалення фінансово-бюджетного регулювання на середньо- й довгострокову перспективи є:

- трансформація бюджетних ресурсів у чинник соціально орієнтованого економічного зростання, перетворення бюджетного механізму на ефективний інструмент соціально-економічної стратегії;
- узгодження бюджетно-податкової політики із завданнями інвестиційної стратегії; зниження податкового навантаження, запровадження податкових стимулів інноваційної діяльності та нагромадження капіталу;
- удосконалення системи державних фінансів із урахуванням необхідності зміцнення фінансів передусім суб'єктів підприємницької діяльності, домашніх господарств.

Це дасть змогу надати бюджетній політиці послідовності й системності, підвищити її результативність з огляду на виконання завдань, визначених у стратегії соціально-економічного розвитку країни.

Бюджетна політика – вагомий елемент фінансової політики та один із основних інструментів реалізації економічної політики держави. Вона значною мірою уособлює місце й роль держави у регулюванні економічних процесів та забезпеченні макроекономічного зростання. Тому успішність реалізації управлінських функцій держави залежить насамперед від оптимальності й ефективності бюджетного процесу.

Бюджетна політика України формується в умовах складного характеру соціально-економічної політики, яка виходить, з одного боку, із прагнення посилити конкурентоспроможність країни, стати рівноправним учасником світових економічних і фінансових відносин, а з другого – з необхідності підвищити доволі низький рівень соціального забезпечення населення й державних суспільних послуг, який може спричиняти соціальну напруженість у суспільстві.

Перше завдання потребує реалізації стратегії прискореного економічного зростання на якісно новому технологічному рівні, друге – збільшення обсягу видатків бюджету на соціальні потреби, а отже, поліпшення наукового обґрунтування бюджетно-податкової політики [158].

Нині в Україні здійснюється прогнозування (планування) бюджетних ресурсів на трирічну перспективу відповідно до положень ст. 38 Бюджетного кодексу України, якими визначається перелік документів, що подаються разом із проектом закону про Державний бюджет України. Серед цих документів: прогноз основних макропоказників економічного і соціального розвитку, показників зведеного бюджету за основними видами доходів, видатків та фінансування на наступні три бюджетні періоди; прогнозні показники зведеного бюджету (включаючи оцінку державного та місцевих бюджетів) відповідно до бюджетної класифікації, а також зведений баланс фінансових ресурсів України; показники видатків державного бюджету, необхідних на наступні бюджетні періоди для завершення програм, урахованих у проекті державного бюджету, за умови реалізації цих програм протягом більш як одного бюджетного періоду.

Прогнозування доходів та видатків бюджету і державного боргу ґрунтується на прогнозі основних соціально-економічних показників розвитку країни на відповідний період.

При розробленні методології середньострокового прогнозування бюджету слід урахувати таке:

- а) цей процес повинен мати імітаційно-сценарний характер, тобто становити множину середньострокових прогнозів, отриманих на підставі різних очікуваних перспектив макроекономічного розвитку. Переважно це три групи сценарних прогнозів – песимістичні, базові, оптимістичні, відповідно до яких розробляються ймовірні варіанти формування та використання бюджетних ресурсів;

- б) має бути окреслено коло проблем, що з високим ступенем імовірності можуть виникнути протягом середньострокового періоду. Необхідно здійснити їх ґрунтовний аналіз та надати пропозиції щодо усунення;
- в) ґрунтуючись на отриманих середньострокових прогнозах бюджету, слід розробити комплекс заходів, спрямованих на коригування політики держави у сфері доходів та видатків бюджету, а також здійснення боргової політики на відповідний період;
- г) аналіз отриманих прогнозів бюджету з урахуванням розроблених превентивних заходів щодо усунення визначених ризиків дає змогу встановити найімовірніші значення основних бюджетних показників за роками середньострокового періоду;
- д) базуючись на результатах середньострокового прогнозу бюджету, слід оцінити обсяг видатків у розрізі головних розпорядників бюджетних коштів за роками відповідного періоду та довести до їх відома означені обсяги очікуваного бюджетного фінансування (за роками) як граничні.

Середньострокове бюджетне планування не є відокремленим процесом. Воно має здійснюватися у контексті визначеної стратегії макроекономічного розвитку. Тобто формування бюджетних видатків на середньострокову перспективу (за роками) повинно відповідати стратегічним цілям діяльності головних розпорядників бюджетних коштів, затверджених нормативно-правовими документами на рівні держави, або, інакше кажучи, бюджетні програми мають розроблятися як засіб фінансового забезпечення стратегічних планів розвитку держави – на загальнодержавному, галузевому та регіональному рівнях. Саме стратегічні цілі, поставлені суспільством, мають стати підґрунтям для формування середньострокових планів розвитку і, відповідно, середньострокових бюджетних програм як фінансових засобів їх реалізації [159].

Обов'язковим елементом стратегічного бюджетного планування є формування переліку пріоритетних напрямів і завдань, виходячи з фінансових можливостей держави. Це здебільшого визначається у вигляді програмних і прогнозних документів, що розробляються відповідно до чинного законодавства України.

Згідно зі ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів України розробляє й реалізує загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку. До повноважень Верховної Ради України (ст. 85 Конституції України) належить затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля.

До відання Верховної Ради Автономної Республіки Крим належать розроблення, затвердження та реалізація програм Автономної Республіки Крим з питань соціально-економічного та культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони довкілля – відповідно до загальнодержавних програм (ст. 138 Конституції України).

Обласні й районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання.

Відповідно до ст. 143 Конституції України територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання.

Найоптимальнішою формою подання стратегій суспільного розвитку – на рівні держави, окремих галузей чи адміністративно-територіальних одиниць – є державні цільові програми.

За Законом України “Про державні цільові програми” державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших

проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням (ст. 1). Згідно зі ст. 2 Закону метою розроблення державних цільових програм є сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв'язання найважливіших проблем.

Законом визначено умови, що у сукупності можуть ініціювати розроблення державної цільової програми: наявність проблеми, розв'язання якої неможливе засобами територіального чи галузевого управління і потребує державної підтримки, координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; відповідність мети програми пріоритетним напрямкам державної політики; необхідність забезпечення міжгалузевих і міжрегіональних зв'язків технологічно пов'язаних галузей і виробництв; реальна можливість ресурсного забезпечення виконання програми.

Згідно зі ст. 4 Закону заходи, завдання та показники державних цільових програм входять до розділів Державної програми економічного і соціального розвитку України на відповідний рік та враховуються під час складання проекту державного бюджету шляхом визначення головними розпорядниками бюджетних коштів обсягів видатків на їх реалізацію у складі бюджетних програм та включення центральним органом виконавчої влади з питань фінансів відповідних бюджетних запитів у пропозиції до проекту Державного бюджету України. Оскільки державні цільові програми мають переваж-

но довгостроковий характер, постає питання впровадження дієвого середньострокового та перспективного бюджетного планування.

Заходи, завдання та показники державних цільових програм, спрямованих на розвиток окремих адміністративно-територіальних одиниць, вносяться до програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст на відповідний рік. На цьому рівні також виникає питання перспективного прогнозування місцевих бюджетів [159].

Для досягнення цілей, визначених на етапі стратегічного планування в програмних і прогнозних документах, головний розпорядник бюджетних коштів має сформувавати бюджетні програми для залучення бюджетного фінансування. Для цього він розробляє, аналізує і відбирає програми, які має реалізувати відповідно до документів Кабінету Міністрів України, визначає головну мету та конкретні цілі, формулює завдання та встановлює строки їх реалізації. Тобто кожне міністерство чи орган виконавчої влади повинні мати проекти планів своєї діяльності на короткостроковий (один рік) та перспективний періоди, що складаються з окремих програм (підпрограм). Наступним кроком є складання бюджету [159].

Згідно зі ст. 20 нової редакції Бюджетного кодексу України [17] у бюджетному процесі програмно-цільовий метод застосовується на рівнях державного та місцевих бюджетів (за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради), а особливими складовими методу є бюджетні програми, відповідальні виконавці бюджетних програм, паспорти бюджетних програм, результативні показники бюджетних програм.

За програмно-цільового підходу фінансовий контроль бюджетних видатків зміщується від цільового використання коштів до досягнення результативних показників соціальної й економічної ефективності. У такому разі має змінитися спів-

відношення попереднього, поточного й подальшого контролю. Пріоритет під час виконання бюджетних програм надається попередньому й подальшому внутрішньому контролю. Відповідальність за прийняття рішень і ефективність використання бюджетних коштів відповідно до їх цільового призначення делегується керівникам – розпорядникам бюджетних коштів; для цього проводяться моніторинг та аналіз ефективності їх витрачання, а потім – подальший зовнішній аудит фінансів і результатів виконання бюджетних програм [161].

У Кодексі також визначаються конкурсні вимоги до інвестиційних програм (проектів), включаючи порядок та критерії їх відбору, й критерії та умови визначення виконавців таких програм (проектів), відбору суб'єктів господарювання, яким надається державна підтримка з бюджету, встановлення обсягу такої підтримки.

Державна фінансова підтримка буде економічно обґрунтованою, якщо підвищуватиметься конкурентоспроможність економіки й поліпшуватиметься добробут населення. Згідно з положеннями економічної теорії щодо забезпечення економічного зростання держава відіграє особливу роль у виконанні таких завдань:

- підтримка інвестиційно-інноваційної діяльності учасників ринку як основної гарантії економічного розвитку, передусім вкладень у сучасні технології, в яких відставання України є найвідчутнішим;
- інвестування в розвиток інфраструктури (наприклад, шляхи сполучення, транспорт), що сприятиме виходу на ринок суб'єктів, які виробляють товари й надають послуги з нижчою собівартістю, і витісненню з ринку монополістів;
- фінансування сфер діяльності, де можливий зростаючий ефект доходу від масштабу виробництва чи впливу, при чому, розвитку науки, освіти, охорони здоров'я. Наочно це продемонстровано зусиллями держави в Японії, Китаї та Індії.

Загалом доцільність втручання держави в економічну діяльність виправдана на підставі теорії виробництва, за якої в умовах відкритої економіки держава може використовувати свої засоби (економічні, правові, адміністративні) для їх реалізації, тимчасового захисту вітчизняних виробників від конкуренції та забезпечення економічного зростання. Крім того, доцільність втручання держави також зумовлюється наявністю певної інформації про кон'юнктуру ринку, розрахунками й обґрунтуваннями щодо фінансової вигоди вкладень порівняно зі значно більшими втратами у ринкових умовах. Підтвердженням доцільності державних видатків на підтримку певних виробництв, галузей чи регіонів мають стати відкритість і прозорість процесів, чого можна досягти за умови публічного обговорення цілей і обсягів фінансової підтримки, забезпечення належного контролю й аудиту, цільового використання ресурсів [162].

Застосування у державній бюджетній політиці нових підходів до розвитку місцевого самоврядування вкрай необхідне. Це потребує відмови від конфронтаційних позицій, зайвої політизації бюджетного процесу, вживання в дискусіях з бюджетних питань необережних виразів. Щороку під час бюджетного процесу постають питання: чи буде бюджет України на наступний період бюджетом територіальних громад; чи сприятиме бюджетна політика держави соціально-економічному розвитку й фінансовому зміцненню українських громад. Слід відзначити позитивні зрушення в цьому напрямі, а саме: розгляд бюджетних питань і проблем місцевих фінансів спільними робочими групами за участю представників органів місцевого самоврядування й урядовців, обговорення проектів законів України про державний бюджет на наступні бюджетні роки, а також питань, які стосуються внесення змін до чинного бюджетного законодавства в частині організації фінансування громад. Такий підхід відповідає практиці зарубіжних країн, де встановлені спеціальні процедури погодження бюджетних питань між урядом, міністерством фінансів і представницькими організаціями органів

місцевого самоврядування. Шляхом упровадження в бюджетне законодавство обов'язкових процедур залучення органів місцевого самоврядування до розроблення державної бюджетної політики здійснюється перехід від її зайвої політизації до стабільності й передбачуваності суспільних фінансів. Урегулювання дискусійних питань на етапі затвердження проекту бюджету є законодавчо закріпленою процедурою, тобто Міністерство фінансів України попередньо узгоджує з представницькими органами місцевого самоврядування країни фінансові питання, котрі потребують негайного вирішення [163]. Реалізація цільових і бюджетних програм значною мірою залежить від ефективного вибору та планування бюджетних проектів органами місцевого самоврядування.

Виконання основних завдань і функцій, покладених на органи управління адміністративно-територіальними одиницями, а також стійкий соціально-економічний розвиток регіонів залежать від багатьох умов та факторів, і підвищення рівня власного фінансового забезпечення регіонів є головним із них.

Одним із засобів покращання фінансового управління та підготовки до запровадження складових ПЦМ є використання новітніх інформаційних технологій у бюджетній діяльності. Розроблення й реалізацію прогресивних технологій управління бюджетними ресурсами в Україні було здійснено в межах проекту “Підтримка економічної та фіскальної реформ” (ПЕФР) (2002–2005 рр.), “Реформа місцевих бюджетів в Україні” (РМБУ) (2005–2008 рр.), що фінансувалися Агентством США з міжнародного розвитку (USAID). ПЦМ на рівні місцевих бюджетів запроваджується відповідно до Програми діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженої постановою Уряду від 16.01.2008 № 14, Декларації цілей та завдань бюджету на 2009 рік (Бюджетної декларації), затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 05.03.2008 № 160, та Концепції реформування місцевих бюджетів, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 308-р [165–168].

У 2007 р. до роботи із запровадження ПЦМ були залучені 85 міст України, 84 із них затвердили бюджети за ПЦМ на середньострокову перспективу. Міністерство фінансів України продовжує роботу із запровадження ПЦМ у межах проекту “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи” за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID).

Отже, ПЦМ формування бюджету докорінно відрізняється від традиційного постатейного методу. Він ґрунтується на раціональному управлінні, тобто його завданням є не збереження мережі бюджетних установ та їх організаційної структури, а спрямування обмежених бюджетних ресурсів виключно на розв’язання соціальних проблем територіальної громади. Метод програмно-цільового фінансування передбачає системний підхід до визначення головної мети діяльності відповідального виконавця, мети і завдань кожної бюджетної програми, постійного періодичного оцінювання виконання бюджетних програм на основі фінансової та нефінансової діяльності за програмами, встановлюючи прямий зв’язок між використаними ресурсами та досягнутими результатами у середньо- та довгостроковій перспективі.

6.2. ЗАСТОСУВАННЯ МЕТОДУ АНАЛІЗУ ІЄРАРХІЇ У ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОМУ МЕТОДІ БЮДЖЕТУВАННЯ

Метод аналізу ієрархій (МАІ) може використовуватися у ПЦМ [134; 135; 169–171] з метою отримання максимального ефекту від розподілу бюджетних коштів. Для прикладу ми обрали чотири критерії (K_1, K_2, K_3, K_4), яким відповідають ефекти у гуманітарній, екологічній, економічній та соціальній сферах. Альтернативи (A_1, A_2, A_3) – це проекти, які обговорюються для бюджетного фінансування.

Структура ієрархії МАІ для обраного прикладу наведена на рис. 6.1.

Для визначення відносних коефіцієнтів-показників потрібно скласти таблиці парних порівнянь на підставі експертних оцінок.

За відсутності кількісного порівняння застосовується якісна шкала вимірювань: однакова важливість – 1 : 1, слабка перевага – 3 : 1, помірна перевага – 5 : 1, значна перевага – 7 : 1, абсолютна перевага – 9 : 1 (2, 4, 6, 8 – проміжні значення переваг).

У рядку записуємо експертні порівняння значимості (ваги) першої структурної одиниці відносно інших. Ця процедура

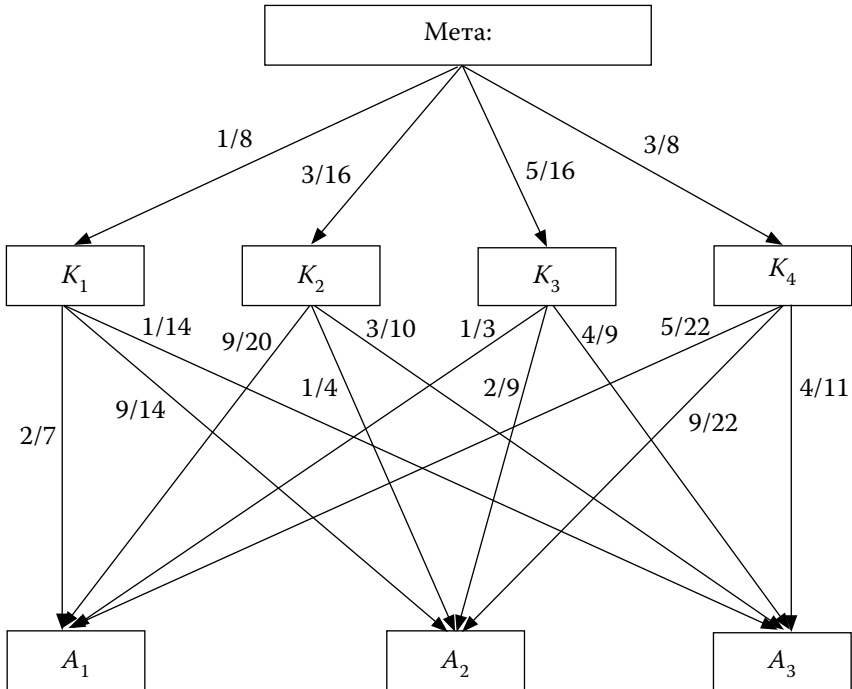


Рис. 6.1. Структура ієрархії МАІ з використанням ПЦМ
Складено автором.

повторюється в усіх рядках. Зауважимо, що таблиці відповідають обернено симетричним матрицям ($A = \{a_{ij}\}, i, j = \overline{1, n}$), тобто їх елементи задовольняють умові:

$$a_{ij} = \frac{1}{a_{ji}}, \quad (6.1)$$

де a_{ij} – елемент матриці (i – номер рядка, j – номер стовпця як в матриці, так і у відповідній їй таблиці).

Власний вектор V_n матриці парних порівнянь відносно n визначається за формулою:

$$V_{ni} = \frac{\sum_{j=1}^3 a_{ij}}{\sum_{i,j=1}^3 a_{ij}}. \quad (6.2)$$

Т. Сааті використовує чотири еквівалентні способи, вираз (6.2) є одним із них.

На підставі парних порівнянь критеріїв відносно мети за допомогою експертних оцінок побудована табл. 6.1.

Таблиця 6.1

**Матриця парних порівнянь критеріїв K_1, K_2, K_3, K_4
відносно мети**

Мета	K_1	K_2	K_3	K_4	V_M
K_1	1	2/3	2/5	1/3	1/8
K_2	3/2	1	3/5	1/2	3/16
K_3	5/2	5/3	1	5/6	5/16
K_4	3	2	6/5	1	3/8

Складено автором.

У табл. 6.1 за висновками експертів визначено, що $K_1/K_2 = 2/3$; $K_1/K_3 = 2/5$; $K_1/K_4 = 1/3$; $K_2/K_3 = 3/5$; $K_2/K_4 = 1/2$; $K_3/K_4 = 5/6$. Вільні місця заповнюються згідно з формулою (6.1). V_{Mi} знайдемо за формулою (6.2):

$$V_{M1} = 1/8; V_{M2} = 3/16; V_{M3} = 5/16; V_{M4} = 3/8.$$

Аналогічно будуються таблиці 6.2–6.5.

Таблиця 6.2

Матриця парних порівнянь альтернатив відносно критерію K_1

K_1	A_1	A_2	A_3	$V(K_1)$
A_1	1	4/9	4	2/7
A_2	9/4	1	9	9/14
A_3	1/4	1/9	1	1/14

Складено автором.

Таблиця 6.3

Матриця парних порівнянь альтернатив відносно критерію K_2

K_2	A_1	A_2	A_3	$V(K_2)$
A_1	1	9/5	3/2	9/20
A_2	5/9	1	5/6	1/4
A_3	2/3	6/5	1	3/10

Складено автором.

Таблиця 6.4

Матриця парних порівнянь альтернатив відносно критерію K_3

K_3	A_1	A_2	A_3	$V(K_3)$
A_1	1	3/2	3/4	1/3
A_2	2/3	1	1/2	2/9
A_3	4/3	2	1	4/9

Складено автором.

Таблиця 6.5

Матриця парних порівнянь альтернатив відносно критерію K_4

K_4	A_1	A_2	A_3	$V(K_4)$
A_1	1	5/9	5/8	5/22
A_2	9/5	1	9/8	9/22
A_3	8/5	8/9	1	4/11

Складено автором.

Глобальні (підсумкові) пріоритети альтернатив A_1, A_2, A_3 визначаються за сумою добутків усіх векторів V на відповідному шляху (за стрілками) від мети до альтернативи, або добутку матриці, стовпці якої дорівнюють власним векторам $V(K_i)$ ($i = 1, 4$), і V_M . У нашому прикладі глобальні пріоритети альтернатив $W(A)$ дорівнюють:

$$W(A) = \begin{pmatrix} \frac{2}{7} & \frac{9}{20} & \frac{1}{3} & \frac{5}{22} \\ \frac{9}{14} & \frac{1}{4} & \frac{2}{9} & \frac{9}{22} \\ \frac{1}{14} & \frac{3}{10} & \frac{4}{9} & \frac{4}{11} \end{pmatrix} \cdot \begin{pmatrix} \frac{1}{8} \\ \frac{3}{16} \\ \frac{5}{16} \\ \frac{3}{8} \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} 0,31 \\ 0,35 \\ 0,34 \end{pmatrix}. \quad (6.3)$$

Таким чином, другий проект має найбільший пріоритет, за ним іде третій проект, найменший – перший проект.

У розглянутому прикладі судження експертів узгоджені, тобто $a_{ij}a_{jk} = a_{ik}$.

При заповненні експертом таблиць-матриць попарних порівнянь за рахунок людського фактора (якісно-кількісного оцінювання) можлива ситуація, коли, по-перше, буде порушена транзитивність: з $a_{ij} > a_{jk}$, $a_{jk} > a_{is}$, тобто не впливатиме, що $a_{ij} > a_{is}$ (a_{ij} – елементи матриць попарних порівнянь). Якщо один з елементів більше другого, а той, у свою чергу, більше третього, то може не виходити, що перший елемент більше третього.

По-друге, ймовірні порушення узгодженості чисельних суджень: $a_{ij}a_{jk} \neq a_{ik}$, а саме – якщо судження $a = 3в$ і $a = 6с$, то $в \neq 2с$.

Алгоритм підрахунку індексу узгодженості порівнянь за допомогою матриць парних порівнянь:

- а) у матриці парних порівнянь визначаємо суму елементів кожного стовпця – S_j ;

- б) знаходимо добуток суми елементів кожного стовпця S_j і відповідних нормалізованих компонентів власних векторів цієї ж матриці;
- в) отримані числа складаються, значення суми позначаємо як λ_{\max} ;
- г) знаходимо індекс узгодженості $L = (\lambda_{\max} - n) / (n - 1)$, де n – число порівнюваних елементів (розмір матриці);
- д) обчислюється як відношення узгодженості $T = L / R$, де R – число випадкової узгодженості, що вибирається з табл. 6.6.

Таблиця 6.6

Число випадкової узгодженості R

n	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
R	0,58	0,9	1,12	1,24	1,32	1,41	1,45	1,49	1,51	1,48	1,56	1,57	1,59

Складено автором.

У завданнях, що потребують дуже точних результатів, необхідно прагнути до високого рівня узгодженості. При застосуванні методу бажаним вважається рівень $T \leq 0,1$. Якщо значення T перевищує цей рівень, рекомендується повторити порівняння і перевірити свої судження.

Приклад. Нехай Q_1, Q_2, Q_3 – це критерії або альтернативи відносно відповідних елементів структури ієрархії, парні порівняння яких відображено у табл. 6.7.

Таблиця 6.7

Матриця парних порівнянь

	Q_1	Q_2	Q_3	$V(Q)$
Q_1	1	3	6	420/641
Q_2	1/3	1	7/3	154/641
Q_3	1/6	3/7	1	67/641
S_j	3/2	31/7	28/3	–

Складено автором.

За наведеним алгоритмом знаходимо відповідні значення величин.

$$\begin{aligned}\lambda_{\max} = (S, V(q)) &= q_1 \cdot s_1 + q_2 \cdot s_2 + q_3 \cdot s_3 = \frac{420}{641} \cdot \frac{3}{2} + \\ &+ \frac{154}{641} \cdot \frac{31}{7} + \frac{67}{641} \cdot \frac{28}{3} = 3,02; \\ L &= \frac{(\lambda_{\max} - n)}{(n - 1)} = \frac{3,02 - 3}{3 - 1} = 0,01; \quad (6.4)\end{aligned}$$

$$T = \frac{L}{R} = \frac{0,01}{0,58} = 0,017 < 0,1.$$

Рівень узгодженості $T < 0,1$. Таким чином, судження для особи, яка приймає рішення (ОПР), є узгодженими.

При виконанні умови узгодженості суджень λ_{\max} дорівнює n .

Після вибору проектів, для розроблення яких необхідно визначити проектні організації, на конкурсних засадах встановлюють виконавців проектів. Ці дві операції рекомендуємо проводити при використанні МАІ [172; 173; 174, с. 157–164; 175, с. 79–99].

Структуру МАІ для цих двох процедур можна представити, наприклад, у вигляді, відображеному на рис. 6.2 (кількість критеріїв та альтернатив залежить від конкурсних вимог та кількості претендентів).

На підставі парних порівнянь критеріїв відносно мети за допомогою експертних оцінок побудовано табл. 6.8.

У табл. 6.8 за висновками експертів визначено, що $K_1/K_2 = 1/2$; $K_1/K_3 = 3/4$; $K_1/K_4 = 3/7$; $K_2/K_3 = 3/2$; $K_2/K_4 = 6/7$; $K_3/K_4 = 4/7$. Вільні місця заповнюються згідно з формулою (6.1). V_{Mi} знайдемо за формулою (6.2):

$$V_{M1} = 3/20; V_{M2} = 3/10; V_{M3} = 1/5; V_{M4} = 7/20.$$

Для вибору проектною організацією критеріями, наприклад, ϵ : K_1 – ціна проектною роботи, K_2 – час виконання роботи, K_3 –

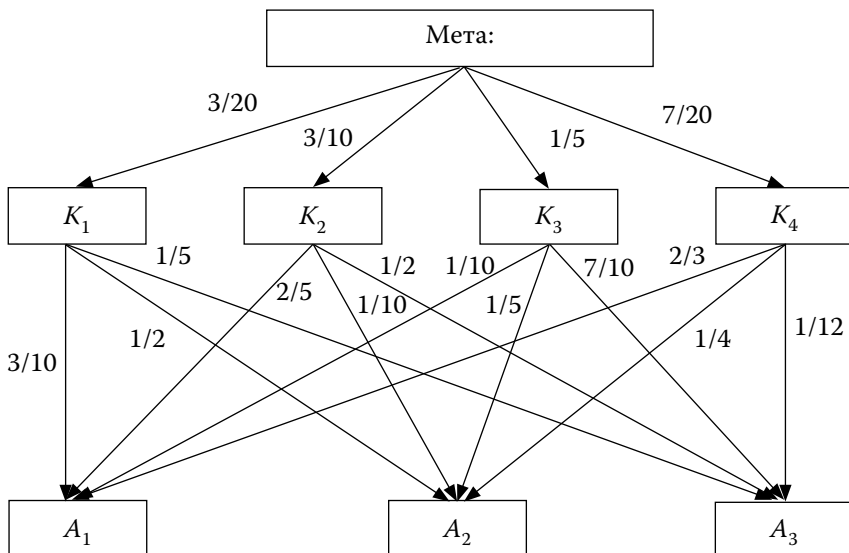


Рис. 6.2. Структура ієрархії МАІ для вибору проектної організації та виконавців проекту

Складено автором.

склад і кваліфікація виконавців, K_4 – рейтинг проектної організації, оцінка виконаних проектних робіт.

Аналогічно здійснюється побудова табл. 6.9–6.12.

Таблиця 6.8

Матриця парних порівнянь критеріїв K_1, K_2, K_3, K_4 відносно мети

Мета	K_1	K_2	K_3	K_4	V_M
K_1	1	1/2	3/4	3/7	3/20
K_2	2	1	3/2	6/7	3/10
K_3	4/3	2/3	1	4/7	1/5
K_4	7/3	7/6	7/4	1	7/20

Складено автором.

Таблиця 6.9

Матриця парних порівнянь альтернатив відносно критерію K_1

K_1	A_1	A_2	A_3	$V(K_1)$
A_1	1	3/5	3/2	3/10
A_2	5/3	1	5/2	1/2
A_3	2/3	5/2	1	1/5

Складено автором.

Таблиця 6.10

Матриця парних порівнянь альтернатив відносно критерію K_2

K_2	A_1	A_2	A_3	$V(K_2)$
A_1	1	4	4/5	2/5
A_2	1/4	1	1/5	1/10
A_3	5/4	5	1	1/2

Складено автором.

Таблиця 6.11

Матриця парних порівнянь альтернатив відносно критерію K_3

K_3	A_1	A_2	A_3	$V(K_3)$
A_1	1	1/2	1/7	1/10
A_2	2	1	2/7	1/5
A_3	7	7/2	1	7/10

Складено автором.

Таблиця 6.12

Матриця парних порівнянь альтернатив відносно критерію K_4

K_4	A_1	A_2	A_3	$V(K_4)$
A_1	1	8/3	8	2/3
A_2	3/8	1	3	1/4
A_3	1/8	1/3	1	1/12

Складено автором.

Глобальні (підсумкові) пріоритети альтернатив A_1, A_2, A_3 визначаються за сумою добутків усіх векторів V на відповідному шляху (за стрілками) від мети до альтернативи, або добутку матриці, стовпці якої дорівнюють власним векторам $V(K_i)$ ($i = 1,4$), і V_M . У нашому прикладі глобальні пріоритети альтернатив $W(A)$ дорівнюють:

$$W(A) = \begin{pmatrix} \frac{3}{10} & \frac{2}{5} & \frac{1}{10} & \frac{2}{3} \\ \frac{1}{2} & \frac{1}{10} & \frac{1}{5} & \frac{1}{4} \\ \frac{1}{5} & \frac{1}{2} & \frac{7}{10} & \frac{1}{12} \end{pmatrix} \cdot \begin{pmatrix} \frac{3}{20} \\ \frac{3}{10} \\ \frac{1}{5} \\ \frac{7}{20} \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} 0,42 \\ 0,23 \\ 0,35 \end{pmatrix}. \quad (6.5)$$

Таким чином, перший виконавець має найбільший пріоритет, за ним іде третій виконавець, найменший пріоритет – другий.

Критерії для вибору виконавців проектів впливають зі сформованих заходів досягнення цілей проекту. Зауважимо, що основу ПЦМ становить перехід від сукупності організованих цілей і завдань розв'язання проблеми до системи програмних дій, заходів, спрямованих на досягнення цілей, виконання цільових завдань. У побудові програми дій, які реалізують мету за допомогою виконання набору процедур, котрі формують їх склад і дають змогу переконатися, що окреслені дії забезпечують досягнення поставлених цілей, і полягає суть ПЦМ. При цьому виникає необхідність забезпечити узгодженість постановки програмних цілей і сформованих програмних заходів щодо їх досягнення протягом встановленого часу при заданих ресурсних можливостях та обмеженнях [156].

Приклад для формування програмних заходів з використанням МАІ наведено на рис. 6.3 та в табл. 6.13.

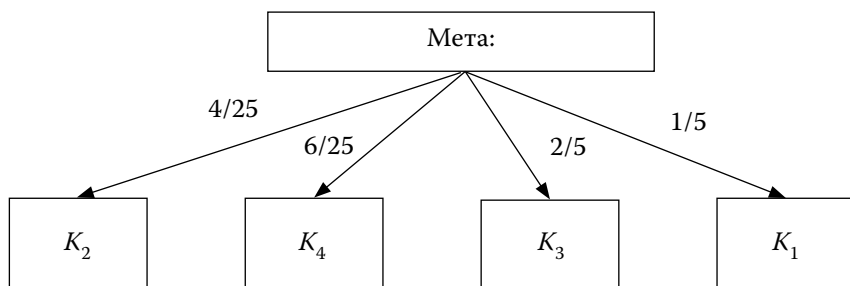


Рис. 6.3. Структура МАІ для формування програмних заходів
Складено автором.

Таблиця 6.13

Матриця парних порівнянь критеріїв K_1, K_2, K_3, K_4
відносно мети

	K_1	K_2	K_3	K_4	V_M
K_1	1	2/3	2/5	4/5	4/25
K_2	3/2	1	3/5	6/5	6/25
K_3	5/2	5/3	1	2	10/25
K_4	5/4	5/6	1/2	1	5/25

Складено автором.

Таким чином, програмні заходи мають вагомість: $K_1/K_2 = 2/3$; $K_1/K_3 = 2/5$; $K_1/K_4 = 4/5$; $K_2/K_3 = 3/5$; $K_2/K_4 = 6/5$; $K_3/K_4 = 2$, і стають критеріями у структурі МАІ для вибору виконавців визначеного проекту (див. рис. 6.2).

Матриці парних порівнянь альтернатив відносно критеріїв K_1, K_2, K_3 та K_4 для спрощення мають такий самий вигляд, як у табл. 6.9–6.12.

Глобальні (підсумкові) пріоритети альтернатив A_1, A_2, A_3 визначаються за сумою добутків усіх векторів V на відповідному шляху (за стрілками) від мети до альтернативи, або добутку матриці, стовпці якої дорівнюють власним векторам

$V(K_i)$ ($i = \overline{1,4}$), і V_M . У прикладі, що розглядається, глобальні пріоритети альтернатив $W(A)$ дорівнюють:

$$W(A) = \begin{pmatrix} \frac{3}{10} & \frac{2}{5} & \frac{1}{10} & \frac{2}{3} \\ \frac{1}{2} & \frac{1}{10} & \frac{1}{5} & \frac{1}{4} \\ \frac{1}{5} & \frac{1}{2} & \frac{7}{10} & \frac{1}{12} \end{pmatrix} \cdot \begin{pmatrix} \frac{4}{25} \\ \frac{6}{25} \\ \frac{10}{25} \\ \frac{5}{25} \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} 0,32 \\ 0,23 \\ 0,45 \end{pmatrix}. \quad (6.6)$$

За МАІ визначено, що третій виконавець має найбільший пріоритет, за ним іде перший виконавець, а найменший пріоритет – у другого.

Таким чином, МАІ рекомендується використовувати на кожному етапі програмно-цільового планування бюджетних проектів органами місцевого самоврядування з метою ефективного витрачання дохідної частини бюджету. Досліджена структура МАІ визначає не тільки пріоритет проектів, а й за наявності коштів їх розподіл. Якщо коштів бракує, то за визначеними пріоритетами можна вилучати проекти у порядку зростання їх показників. Зауважимо, що МАІ може бути використаний для випадків з необмеженою кількістю критеріїв та альтернатив.

6.3. ЗАСТОСУВАННЯ АНАЛІТИЧНОЇ ПРОЦЕДУРИ СТРУКТУРУВАННЯ У ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОМУ МЕТОДІ БЮДЖЕТУВАННЯ

Метод аналізу ієрархії у ПЦМ бюджетування визначає пріоритети альтернатив, коли їх кількість і число критеріїв залишаються сталими. Коли в процесі ПЦМ вибору проектів та виконавців їх кількість та заходи для їх виконання (критерії)

змінюються, то МАІ може призводити до неоднозначного визначення пріоритетів альтернатив [176, с. 115–129].

Для двох альтернатив і двох критеріїв побудуємо матриці парних порівнянь (табл. 6.14–6.16).

Таблиця 6.14

Матриця парних порівнянь критеріїв K_1, K_2 відносно мети

Мета	K_1	K_2	V_m
K_1	1	2	2/3
K_2	1/2	1	1/3

Складено автором.

Таблиця 6.15

Матриця парних порівнянь альтернатив відносно критерію K_1

K_1	A_1	A_2	$V(K_1)$
A_1	1	3	3/4
A_2	1/3	1	1/4

Складено автором.

Таблиця 6.16

Матриця парних порівнянь альтернатив відносно критерію K_2

K_2	A_1	A_2	V_m
A_1	1	1/3	1/4
A_2	3	1	3/4

Складено автором.

Глобальні (підсумкові) пріоритети альтернатив A_1, A_2 мають вигляд:

$$\bar{W}(A) = V(A) \cdot V_m = \begin{pmatrix} \frac{3}{4} & \frac{1}{4} \\ \frac{1}{4} & \frac{3}{4} \end{pmatrix} \cdot \begin{pmatrix} \frac{2}{3} \\ \frac{1}{3} \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} \frac{7}{12} \\ \frac{5}{12} \end{pmatrix},$$

$$w_1(a) = 7/12 > w_2(a) = 5/12. \quad (6.7)$$

Додаємо альтернативу A_3 .

Для трьох альтернатив і двох критеріїв побудуємо матриці парних порівнянь. Для матриці парних порівнянь критеріїв K_1 , K_2 відносно мети використовуємо табл. 6.14. Матриці парних порівнянь альтернатив відносно критеріїв K_1 , K_2 за висновками експертів наведені в табл. 6.17 та 6.18.

Таблиця 6.17

Матриця парних порівнянь альтернатив відносно критерію K_1

K_1	A_1	A_2	A_3	$V(K_1)$
A_1	1	3	1/3	3/13
A_2	1/3	1	1/9	1/13
A_3	3	9	1	9/13

Складено автором.

Таблиця 6.18

Матриця парних порівнянь альтернатив відносно критерію K_2

K_2	A_1	A_2	A_3	$V(K_2)$
A_1	1	1/3	3	3/13
A_2	3	1	9	9/13
A_3	1/3	1/9	1	1/13

Складено автором.

Відношення глобальних критеріїв A_1 та A_2 змінилося на протилежне:

$$\bar{W}(A) = V(A) \cdot V_m = \begin{pmatrix} \frac{3}{13} & \frac{3}{13} \\ \frac{1}{13} & \frac{9}{13} \\ \frac{9}{13} & \frac{1}{13} \end{pmatrix} \cdot \begin{pmatrix} \frac{2}{3} \\ \frac{1}{3} \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} \frac{3}{13} \\ \frac{11}{39} \\ \frac{19}{39} \end{pmatrix},$$

$$w_1(a) = 3/13 < w_2(a) = 11/39. \quad (6.8)$$

Для збереження однозначності глобальних критеріїв при виборі найкращого бюджетного проекту в разі зміни критеріїв чи альтернатив у процесі визначення будемо використовувати аналітичну процедуру структурування альтернатив [177].

Позначимо критерії досягнення мети через K_j ($j = \overline{1, n}$), а альтернативи через A_i ($i = \overline{1, m}$).

На відміну від методу аналізу ієрархій (МАІ), застосованого у працях [172–176], потрібно не будувати структуру ієрархії, а на підставі загальної критеріальної таблиці (табл. 6.19) скласти таблицю відносних парних порівнянь альтернатив до критеріїв (табл. 6.20), будь-яку таблицю відносних порівнянь певного критерію з усіма альтернативами (табл. 6.21) або, навпаки, таблицю відносних порівнянь критеріїв з альтернативами (див. табл. 6.21) та певну таблицю відносних парних порівнянь певної альтернативи з усіма критеріями (див. табл. 6.20).

Елементи x_{ij} у табл. 6.19 є абсолютними величинами. Як МАІ, так і пропонований метод застосовують відносні величини – парні порівняння елементів ознак процесу прийняття рішень.

Таблиця 6.19

Критеріальна таблиця

	K_1	K_2	...	K_n	Сума
A_1	x_{11}	x_{12}	...	x_{1n}	Z_1
A_2	x_{21}	x_{22}	...	x_{2n}	Z_2
...
A_m	x_{m1}	x_{m2}	...	x_{mn}	Z_m
Сума	Y_1	Y_2	...	Y_n	D

Складено автором.

Таблиця 6.20

Парні порівняння відносно ваг щодо K_j

K_j	A_1	A_2	...	A_m	$V(K_j)$
A_1	x_{1j}/x_{1j}	x_{1j}/x_{2j}	...	x_{1j}/x_{mj}	x_{1j}/Y_j
A_2	x_{2j}/x_{1j}	x_{2j}/x_{2j}	...	x_{2j}/x_{mj}	x_{2j}/Y_j
...
A_m	x_{mj}/x_{1j}	x_{mj}/x_{2j}	...	x_{mj}/x_{mj}	x_{mj}/Y_j

Складено автором.

Таблиця 6.21

Парні порівняння відносно ваг щодо A_i

A_i	K_1	K_2	...	K_n	$V(A_i)$
K_1	x_{i1}/x_{i1}	x_{i1}/x_{i2}	...	x_{i1}/x_{in}	x_{i1}/Z_i
K_2	x_{i2}/x_{i1}	x_{i2}/x_{i2}	...	x_{i2}/x_{in}	x_{i2}/Z_i
...
K_n	x_{in}/x_{i1}	x_{in}/x_{i2}	...	x_{in}/x_{in}	x_{in}/Z_i

Складено автором.

У табл. 6.20, 6.21 $A_i (i = \overline{1, m})$ – альтернативи, $K_j (j = \overline{1, n})$ – критерії, x_{ij} – ваги критеріїв та альтернатив, які ми встановлюємо в процесі зважування, а Z_i, Y_j, D визначаються рівняннями:

$$Z_i = \sum_{j=1}^n x_j, Y_j = \sum_{i=1}^m x_j, D = \sum_{j=1}^n Y_j = \sum_{i=1}^m Z_i. \tag{6.9}$$

Матриці табл. 6.20 та 6.21 за побудовою є ідеальними обернено симетричними. Нагадаємо, що квадратна матриця A розміру n є ідеальною обернено симетричною, якщо для всіх її елементів виконуються умови за всіма індексами:

$$a_{pi} a_{il} = a_{pl}, \quad a_{ij} = \frac{1}{a_{ji}}. \tag{6.10}$$

Власний вектор $V(K)$ матриці парних порівнянь відносно K визначається за формулою:

$$V(K_i) = \frac{\sum_{j=1}^n a_{ij}}{\sum_{i,j=1}^n a_{ij}}. \tag{6.11}$$

Для знаходження відносних ваг за кожною альтернативою та кожним критерієм складаємо зведену таблицю зважувань, записавши результати вимірювань з табл. 6.20 та 6.21. У побудованій таким чином таблиці (табл. 6.22 або 6.23) не всі кліти-

ни будуть заповнені. Результати зважувань за всіма альтернативами і критерієм K_1 при $m = 3$ та $n = 2$ наведено в табл. 6.22, а результати зважувань за всіма критеріями й альтернативами A_1 при $m = 3$ та $n = 2$ – у табл. 6.23.

Таблиця 6.22

**Результати зважувань за всіма альтернативами
і критерієм K_1 при $m = 3$ та $n = 2$**

	$\bar{K}_1 = (x_{11}, x_{21}, x_{31})$			$\bar{K}_2 = (x_{12}, x_{22}, x_{32})$		
	x_{11}	x_{21}	x_{31}	x_{12}	x_{22}	x_{32}
x_{11}	x_{11}/x_{11}	x_{11}/x_{21}	x_{11}/x_{31}	x_{11}/x_{12}		
x_{21}	x_{21}/x_{11}	x_{21}/x_{21}	x_{21}/x_{31}		x_{21}/x_{22}	
x_{31}	x_{31}/x_{11}	x_{31}/x_{21}	x_{31}/x_{31}			x_{31}/x_{32}
x_{12}	x_{12}/x_{11}			x_{12}/x_{12}		
x_{22}		x_{22}/x_{21}			x_{22}/x_{22}	
x_{32}			x_{32}/x_{31}			x_{32}/x_{32}

Складено автором.

Таблиця 6.23

**Результати зважувань за всіма критеріями
і альтернативами A_1 при $m = 3$ та $n = 2$**

	$\bar{A}_1 = (x_{11}, x_{12})$		$\bar{A}_2 = (x_{21}, x_{22})$		$\bar{A}_3 = (x_{31}, x_{32})$	
	x_{11}	x_{12}	x_{21}	x_{22}	x_{31}	x_{32}
x_{11}	x_{11}/x_{11}	x_{11}/x_{12}	x_{11}/x_{21}	x_{11}/x_{22}		
x_{12}	x_{12}/x_{11}	x_{12}/x_{12}	x_{12}/x_{21}		x_{12}/x_{31}	
x_{21}	x_{21}/x_{11}	x_{21}/x_{12}	x_{21}/x_{21}			x_{21}/x_{32}
x_{22}	x_{22}/x_{11}			x_{22}/x_{22}		
x_{31}		x_{31}/x_{21}			x_{31}/x_{31}	
x_{32}			x_{32}/x_{21}			x_{32}/x_{32}

Складено автором.

Зауваження. Якщо відомі ваги всіх відносних альтернатив, то зведена таблиця будується за стовпчиками (\bar{K}_j), а якщо відомі ваги всіх відносних критеріїв – за рядками (\bar{A}_i).

Відсутні елементи побудованої матриці (табл. 6.22 або 6.23) однозначно відновлюються до ідеальної обернено симетричної матриці, яка набуває вигляду, як у табл. 6.24 і 6.25.

Таблиця 6.24

**Зведена ідеальна обернено симетрична матриця при відомих
результатах зважувань за всіма альтернативами
і критерієм K_1 при $m = 3$ та $n = 2$**

	x_{11}	x_{21}	x_{31}	x_{12}	x_{22}	x_{32}	V
x_{11}	x_{11}/x_{11}	x_{11}/x_{21}	x_{11}/x_{31}	x_{11}/x_{12}	x_{11}/x_{22}	x_{11}/x_{32}	$\frac{x_{11}}{D}$
x_{21}	x_{21}/x_{11}	x_{21}/x_{21}	x_{21}/x_{31}	x_{21}/x_{12}	x_{21}/x_{22}	x_{21}/x_{32}	$\frac{x_{21}}{D}$
x_{31}	x_{31}/x_{11}	x_{31}/x_{21}	x_{31}/x_{31}	x_{31}/x_{12}	x_{31}/x_{22}	x_{31}/x_{32}	$\frac{x_{31}}{D}$
x_{12}	x_{12}/x_{11}	x_{12}/x_{21}	x_{12}/x_{31}	x_{12}/x_{12}	x_{12}/x_{22}	x_{12}/x_{32}	$\frac{x_{12}}{D}$
x_{22}	x_{22}/x_{11}	x_{22}/x_{21}	x_{22}/x_{31}	x_{22}/x_{12}	x_{22}/x_{22}	x_{22}/x_{32}	$\frac{x_{22}}{D}$
x_{32}	x_{32}/x_{11}	x_{32}/x_{21}	x_{32}/x_{31}	x_{32}/x_{12}	x_{32}/x_{22}	x_{32}/x_{32}	$\frac{x_{32}}{D}$

Складено автором.

За табл. 6.24 (або табл. 6.25) будується матриця глобальних переваг (табл. 6.26).

Результати використання аналітичної процедури структування альтернативних проектів розглянемо на прикладах.

Приклад. Під критеріями досягнення мети K_1 , K_2 будемо розуміти збільшення прибуткової частини бюджету та підви-

Таблиця 6.25

Зведена ідеальна обернено симетрична матриця при відомих результатах зважувань за всіма критеріями й альтернативою A_1 при $m = 3$ та $n = 2$

	x_{11}	x_{12}	x_{21}	x_{22}	x_{31}	x_{32}	V
x_{11}	x_{11}/x_{11}	x_{11}/x_{12}	x_{11}/x_{21}	x_{11}/x_{22}	x_{11}/x_{31}	x_{11}/x_{32}	$\frac{x_{11}}{D}$
x_{12}	x_{12}/x_{11}	x_{12}/x_{12}	x_{12}/x_{21}	x_{12}/x_{22}	x_{12}/x_{31}	x_{12}/x_{32}	$\frac{x_{12}}{D}$
x_{21}	x_{21}/x_{11}	x_{21}/x_{12}	x_{21}/x_{21}	x_{21}/x_{22}	x_{21}/x_{31}	x_{21}/x_{32}	$\frac{x_{21}}{D}$
x_{22}	x_{22}/x_{11}	x_{22}/x_{12}	x_{22}/x_{21}	x_{22}/x_{22}	x_{22}/x_{31}	x_{22}/x_{32}	$\frac{x_{22}}{D}$
x_{31}	x_{31}/x_{11}	x_{31}/x_{12}	x_{31}/x_{21}	x_{31}/x_{22}	x_{31}/x_{31}	x_{31}/x_{32}	$\frac{x_{31}}{D}$
x_{32}	x_{32}/x_{11}	x_{32}/x_{12}	x_{32}/x_{21}	x_{32}/x_{22}	x_{32}/x_{31}	x_{32}/x_{32}	$\frac{x_{32}}{D}$

Складено автором.

Таблиця 6.26

Матриця глобальних переваг при $m = 3$ та $n = 2$

	K_1	K_2	$W(A_i)$
A_1	$\frac{x_{11}}{D}$	$\frac{x_{12}}{D}$	$\frac{Z_1}{D}$
A_2	$\frac{x_{21}}{D}$	$\frac{x_{22}}{D}$	$\frac{Z_2}{D}$
A_3	$\frac{x_{31}}{D}$	$\frac{x_{32}}{D}$	$\frac{Z_3}{D}$
$W(K_j)$	$\frac{Y_1}{D}$	$\frac{Y_2}{D}$	1

Складено автором.

шення соціально-економічного рівня розвитку регіону. Альтернативами A_i ($i = \overline{1,3}$) є конкретні проекти.

Для трьох альтернатив A_i ($i = \overline{1,3}$) та двох критеріїв K_j ($j = \overline{1,2}$) побудовано порівняльні табл. 6.27–6.30.

Таблиця 6.27

Парні порівняння відносно ваг щодо A_1

A_1	K_1	K_2
K_1	1	6
K_2	1/6	1

Складено автором.

Таблиця 6.28

Парні порівняння відносно ваг щодо A_2

A_2	K_1	K_2
K_1	1	8/3
K_2	3/8	1

Складено автором.

Таблиця 6.29

Парні порівняння відносно ваг щодо A_3

A_3	K_1	K_2
K_1	1	1/2
K_2	2	1

Складено автором.

Таблиця 6.30

Парні порівняння відносно ваг щодо K_1

K_1	A_1	A_2	A_3
A_1	1	3/4	3
A_2	4/3	1	4
A_3	1/3	1/4	1

Складено автором.

Для визначення відносних ваг за кожною альтернативою та за кожним критерієм складаємо зведену таблицю, записавши результати порівнянь з табл. 6.27–6.30 у табл. 6.31.

Таблиця 6.31

Результати зважувань за всіма альтернативами і критерієм K_1

	x_{11}	x_{21}	x_{31}	x_{12}	x_{22}	x_{32}
x_{11}	1	3/4	3	6		
x_{21}	4/3	1	4		8/3	
x_{31}	1/3	1/4	1			1/2
x_{12}	1/6			1		
x_{22}		3/8			1	
x_{32}			2			1

Складено автором.

Таблицю 6.31 доповнюємо до ідеальної обернено симетричної матриці (табл. 6.32).

Таблиця 6.32

Зведена ідеальна обернено-симетрична матриця

	x_{11}	x_{21}	x_{31}	x_{12}	x_{22}	x_{32}	V
x_{11}	1	3/4	3	6	2	3/2	6/24
x_{21}	4/3	1	4	8	8/3	2	8/24
x_{31}	1/3	1/4	1	2	2/3	1/2	2/24
x_{12}	1/6	1/8	1/2	1	1/3	1/4	1/24
x_{22}	1/2	3/8	3/2	3	1	3/4	3/24
x_{32}	2/3	1/2	2	4	4/3	1	4/24

Складено автором.

За табл. 6.32 будується матриця глобальних переваг (табл. 6.33).

Таблиця 6.33

Матриця глобальних переваг

	K_1	K_2	$W(A_i)$
A_1	6/24	1/24	7/24
A_2	8/24	3/24	11/24
A_3	2/24	4/24	6/24
$W(K_j)$	16/24	8/24	1

Складено автором.

Для нашого прикладу виконуються умови: $W(A_2) > W(A_1) > W(A_3)$ та $W(K_1) > W(K_2)$.

Треба визначити, чи зміняться глобальні пріоритети критеріїв та альтернатив, якщо додати альтернативу A_4 (табл. 6.34 та 6.35).

Таблиця 6.34

Парні порівняння відносно ваг щодо A_4

A_4	K_1	K_2
K_1	1	5/7
K_2	7/5	1

Складено автором.

Таблиця 6.35

Парні порівняння відносно ваг щодо K_2

K_2	A_1	A_2	A_3	A_4
A_1	1	1/3	1/4	1/7
A_2	3	1	3/4	3/7
A_3	4	4/3	1	4/7
A_4	7	7/3	7/4	1

Складено автором.

Можна було побудувати таблицю парних порівнянь відносно ваг щодо K_1 , як у попередньому випадку, але обрано критерій K_2 , аби показати, що необхідно визначати парні порівняння відносно ваг тільки щодо одного будь-якого критерію, котрі розглядаються.

Результати зважувань з табл. 6.27–6.29, 6.34–6.35 заносимо до табл. 6.36.

Таблицю 6.36 доповнюємо до ідеальної обернено симетричної матриці (табл. 6.37).

За табл. 6.37 будуюмо матрицю глобальних переваг (табл. 6.38).

Таблиця 6.36

Результати зважувань за всіма альтернативами і критерієм K_2

	x_{11}	x_{21}	x_{31}	x_{41}	x_{12}	x_{22}	x_{23}	x_{24}
x_{11}	1				6			
x_{21}		1				8/3		
x_{31}			1				1/2	
x_{41}				1				5/7
x_{12}	1/6				1	1/3	1/4	1/7
x_{22}		3/8			3	1	3/4	3/7
x_{23}			2		4	4/3	1	4/7
x_{24}				7/5	7	7/3	7/4	1

Складено автором.

Таблиця 6.37

Зведена ідеальна обернено симетрична матриця

	x_{11}	x_{21}	x_{31}	x_{41}	x_{12}	x_{22}	x_{23}	x_{24}	V
x_{11}	1	3/4	3	6/5	6	2	3/2	6/7	6/36
x_{21}	4/3	1	4	8/5	8	8/3	2	8/7	8/36
x_{31}	1/3	1/4	1	2/5	2	2/3	1/2	2/7	2/36
x_{41}	5/6	5/8	5/2	1	5	5/3	5/4	5/7	5/36
x_{12}	1/6	1/8	1/2	1/5	1	1/3	1/4	1/7	1/36
x_{22}	1/2	3/8	3/2	3/5	3	1	3/4	3/7	3/36
x_{23}	3/4	1/2	2	4/5	4	4/3	1	4/7	4/36
x_{24}	7/6	7/8	7/2	7/5	7	7/3	7/4	1	7/36

Складено автором.

Таблиця 6.38

Матриця глобальних переваг

	K_1	K_2	$W(A_i)$
A_1	6/36	1/36	7/36
A_2	8/36	3/36	11/36
A_3	2/36	4/36	6/36
A_4	5/36	7/36	12/36
$W(K_j)$	21/36	15/36	1

Складено автором.

Для нашого прикладу виконуються умови: $W(A_4) > W(A_2) > W(A_1) > W(A_3)$ та $W(K_1) > W(K_2)$. Співвідношення між глобальними альтернативами та критеріями, які розглядалися без A_4 , не змінилися.

Повернемося до початку прикладу, коли ми мали три альтернативи та два критерії і встановили переваги за всіма альтернативами та критеріями (див. табл. 6.33). Визначимо, чи зміняться глобальні пріоритети критеріїв та альтернатив, якщо додати критерій K_3 . До даних табл. 6.33 додамо матрицю відносних переваг за альтернативою A_2 (табл. 6.39) та матрицю відносних переваг за критерієм K_3 (табл. 6.40).

Таблиця 6.39

Парні порівняння відносно ваг щодо A_2

A_2	K_1	K_2	K_3
K_1	1	8/3	8/7
K_2	3/8	1	3/7
K_3	7/8	7/3	1

Складено автором.

Таблиця 6.40

Парні порівняння відносно ваг щодо K_3

K_3	A_1	A_2	A_3
A_1	1	5/7	5/9
A_2	7/5	1	7/9
A_3	9/5	9/7	1

Складено автором.

З табл. 6.33 визначаємо відносні переваги за критерієм K_2 (табл. 6.41).

Таблиця 6.41

Парні порівняння відносно ваг щодо K_2

K_2	A_1	A_2	A_3
A_1	1	1/3	1/4
A_2	3	1	3/4
A_3	4	4/3	1

Складено автором.

Результати зважувань з табл. 6.30, 6.39–6.41 заносимо до табл. 6.42.

Таблиця 6.42

Результати зважувань за всіма критеріями й альтернативою A_2

	x_{11}	x_{12}	x_{13}	x_{21}	x_{22}	x_{23}	x_{31}	x_{32}	x_{33}
x_{11}	1			3/4			3		
x_{12}		1			1/3			1/4	
x_{13}			1			5/7			5/9
x_{21}	4/3			1	8/3	8/7	4		
x_{22}		3		3/8	1	3/7		3/4	
x_{23}			7/5	7/8	7/3	1			7/9
x_{31}	1/3			1/4			1		
x_{32}		4			4/3			1	
x_{33}			9/5			9/7			1

Складено автором.

Таблицю 6.42 доповнюємо до ідеальної обернено симетричної матриці (табл. 6.43).

Таблиця 6.43

Зведена ідеальна обернено симетрична матриця

	x_{11}	x_{12}	x_{13}	x_{21}	x_{22}	x_{23}	x_{31}	x_{32}	x_{33}	V
x_{11}	1	6	6/5	3/4	2	6/7	3	3/4	2/3	6/45
x_{12}	1/6	1	5/6	1/8	1/3	1/7	1/2	1/4	1/9	1/45
x_{13}	5/6	5	1	5/8	5/3	5/7	5/2	5/4	5/9	5/45
x_{21}	4/3	8	8/5	1	8/3	8/7	4	2	8/9	8/45
x_{22}	1/2	3	3/5	3/8	1	3/7	3/2	3/4	1/3	3/45
x_{23}	7/6	7	7/5	7/8	7/3	1	7/2	7/4	7/9	7/45
x_{31}	1/3	2	2/5	1/4	2/3	2/7	1	1/2	2/9	2/45
x_{32}	2/3	4	4/5	1/2	4/3	4/7	2	1	4/9	4/45
x_{33}	3/2	9	9/5	9/8	3	9/7	9/2	9/4	1	9/45

Складено автором.

За табл. 6.43 будується матриця глобальних переваг (табл. 6.44).

Таблиця 6.44

Матриця глобальних переваг

	K_1	K_2	K_3	$W(A_i)$
A_1	6/45	1/45	5/45	12/45
A_2	8/45	3/45	7/45	18/45
A_3	2/45	4/45	9/45	15/45
$W(K_j)$	16/45	8/45	21/45	1

Складено автором.

Для нашого прикладу виконуються умови: $W(A_2) > W(A_1) > W(A_3)$ та $W(K_3) > W(K_1) > W(K_2)$.

Таким чином, аналітична процедура структурування, яку рекомендуємо використовувати у ПЦМ бюджетування під час планування та вибору бюджетних проектів, організацій для їх розроблення та виконання, не змінює глобальних пріоритетів альтернатив і критеріїв у процесі збільшення їх кількості у визначенні заходів для досягнення мети, що веде до однозначності вибору альтернатив.

6.4. КРИТЕРІАЛЬНИЙ МЕТОД АНАЛІТИЧНОЇ СТОХАСТИЧНОЇ ПРОЦЕДУРИ ПІДТРИМКИ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ

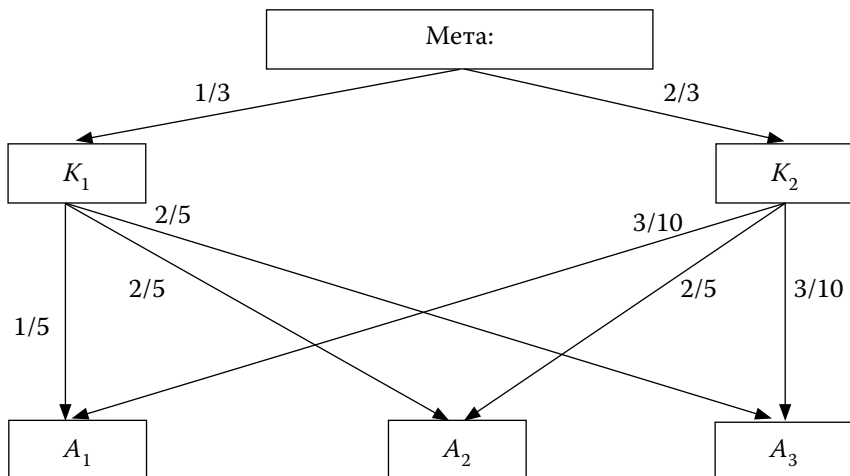
Щоб вибір бюджетних проектів, організацій для їх розроблення та виконання був однозначним, пропонуємо новий підхід до МАІ. Продемонструємо його на прикладі, структура якого наведена в табл. 6.45 і на рис. 6.4.

Таблиця 6.45

Матриця глобальних переваг

	K_1	K_2	Сума
A_1	1	3	$Z_1 = 4$
A_2	2	4	$Z_2 = 6$
A_3	2	3	$Z_3 = 5$
Сума	$Y_1 = 5$	$Y_2 = 10$	$D = 15$

Складено автором.

**Рис. 6.4. Структура ієрархії МАІ для вибору проектної організації та виконавців проекту**

Складено автором.

Для цього прикладу глобальні переваги альтернатив і критеріїв мають вигляд:

$$\bar{W}(K) = (w_1(k), w_2(k)) = \left(\frac{1}{3}, \frac{2}{3}\right),$$

$$\bar{W}(A) = (w_1(a), w_2(a), w_3(a)) = \left(\frac{4}{15}, \frac{2}{5}, \frac{1}{3}\right).$$

Побудуємо матриці парних порівнянь – табл. 6.46–6.50.

Таблиця 6.46

Парні порівняння відносно ваг щодо K_1

K_1	A_1	A_2	A_3	$\bar{V}(K_1)$
A_1	1	1/2	1/2	1/5
A_2	2	1	1	2/5
A_3	2	1	1	2/5

Складено автором.

Таблиця 6.47

Парні порівняння відносно ваг щодо K_2

K_2	A_1	A_2	A_3	$\bar{V}(K_2)$
A_1	1	3/4	1	3/10
A_2	4/3	1	4/3	2/5
A_3	1	3/4	1	3/10

Складено автором.

Таблиця 6.48

Парні порівняння відносно ваг щодо A_1

A_1	K_1	K_2	$\bar{V}(A_1)$
K_1	1	1/3	1/4
K_2	3	1	3/4

Складено автором.

Таблиця 6.49

Парні порівняння відносно ваг щодо A_2

A_2	K_1	K_2	$V(A_2)$
K_1	1	1/2	1/3
K_2	2	1	2/3

Складено автором.

Таблиця 6.50

Парні порівняння відносно ваг щодо A_3

A_3	K_1	K_2	$V(A_3)$
K_1	1	2/3	2/5
K_2	3/2	1	3/5

Складено автором.

Глобальні пріоритети альтернатив визначаємо із системи рівнянь:

$$\begin{cases} \bar{W}(A) = \bar{W}(A) \cdot C(A), \\ \sum_{i=1}^3 w_i(a) = 1. \end{cases} \quad (6.12)$$

Глобальні пріоритети критеріїв знаходимо із системи рівнянь:

$$\begin{cases} \bar{W}(K) = \bar{W}(K) \cdot C(K), \\ \sum_{j=1}^2 w_j(k) = 1 \end{cases}, \quad (6.13)$$

де $C(A) = V(A) \cdot V(K)$, $C(K) = V(K) \cdot V(A)$;

$$V(A) = \begin{pmatrix} \bar{V}(A_1) \\ \bar{V}(A_2) \\ \bar{V}(A_3) \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} \frac{1}{4} & \frac{3}{4} \\ \frac{1}{3} & \frac{2}{3} \\ \frac{2}{5} & \frac{3}{5} \end{pmatrix}, \quad V(K) = \begin{pmatrix} \bar{V}(K_1) \\ \bar{V}(K_2) \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} \frac{1}{5} & \frac{2}{5} & \frac{2}{5} \\ \frac{3}{10} & \frac{2}{5} & \frac{3}{10} \end{pmatrix};$$

$$C(A) = \begin{pmatrix} \frac{1}{4} & \frac{3}{4} \\ \frac{1}{3} & \frac{2}{3} \\ \frac{2}{5} & \frac{3}{5} \end{pmatrix} \cdot \begin{pmatrix} \frac{1}{5} & \frac{2}{5} & \frac{2}{5} \\ \frac{3}{10} & \frac{2}{5} & \frac{3}{10} \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} \frac{11}{40} & \frac{2}{5} & \frac{13}{40} \\ \frac{4}{15} & \frac{2}{5} & \frac{1}{3} \\ \frac{13}{50} & \frac{2}{5} & \frac{17}{50} \end{pmatrix};$$

$$C(K) = \begin{pmatrix} \frac{1}{5} & \frac{2}{5} & \frac{2}{5} \\ \frac{3}{10} & \frac{2}{5} & \frac{3}{10} \end{pmatrix} \cdot \begin{pmatrix} \frac{1}{4} & \frac{3}{4} \\ \frac{1}{3} & \frac{2}{3} \\ \frac{2}{5} & \frac{3}{5} \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} \frac{103}{600} & \frac{197}{600} \\ \frac{300}{600} & \frac{300}{600} \end{pmatrix}.$$

Із системи рівнянь (6.11) встановлюємо глобальні пріоритети альтернатив:

$$\overline{W}(A) = (w_1(a), w_2(a), w_3(a)) = \left(\frac{4}{15}, \frac{2}{5}, \frac{1}{3} \right).$$

Із системи рівнянь (6.12) визначаємо глобальні пріоритети критеріїв:

$$\overline{W}(K) = (w_1(k), w_2(k)) = \left(\frac{1}{3}, \frac{2}{3} \right).$$

Результат збігається, що і мало бути, з МАІ, але у разі зміни кількості альтернатив або критеріїв при доповненні матриць у табл. 6.46–6.50 і використанні рівнянь (6.11)–(6.12) співвідношення (більше-менше) змін глобальних альтернатив та критеріїв залишиться тим самим.

6.5. МЕТОД Z-ПЕРЕТВОРЕНЬ У МОДЕЛІ ПЛАНУВАННЯ І КОНТРОЛЮ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТНИХ ТА ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОЕКТІВ

Подолання економічної кризи та загальний розвиток економіки України, від чого залежить підвищення життєвого рівня населення, тісно пов'язані зі зростанням промислового потенціалу країни. Інвестування у промисловість, для якого потрібно створити необхідні умови, є суттєвою складовою такого зростання. Крім нормативно-правової бази, оцінки загального інвестиційного клімату певної країни, інвесторів обов'язково цікавить ефективність реалізації конкретних проектів, яка на стадії планування обґрунтовується результатами наукового прогнозування, а також прозорість використання вкладених у них коштів. Тому дослідження економіко-математичної моделі поетапного розподілу коштів між співвиконавцями інвестиційних і регіональних проектів та контролю за їх виконанням становить суттєвий інтерес, особливо для органів місцевого само-

врядування, з метою ефективного використання дохідної частини місцевих бюджетів і залучення інвесторів у регіональні програми.

За Бюджетним кодексом України [17, ст. 20], на всіх стадіях бюджетного процесу його учасники в межах своїх повноважень здійснюють оцінювання ефективності бюджетних програм, що передбачає заходи з моніторингу, аналізу та контролю цільового й ефективного використання бюджетних коштів.

Істотний внесок у дослідження фінансового забезпечення розвитку української промисловості зробили такі вітчизняні та зарубіжні науковці, як А. Акимов, Н. Герасимчук, Н. Чумаченко, Р. Коттер, С. Майер та ін. Визначенню інноваційного потенціалу підприємств та його структурі для прийняття позитивного рішення щодо здійснення інвестицій, вивченню особливостей формування такого потенціалу присвячені праці А. Гречан, С. Ільяшенко, О. Рудика, В. Верби, І. Новикової, Л. Лощини, Г. Уманського та ін. Проблеми формування та використання фінансових ресурсів регіонів досліджували вітчизняні фахівці – С. Буковинський, О. Кириленко, Ц. Огонь, В. Рудьков, С. Слухай, Н. Старостенко, О. Сунцова, В. Швець, Р. Шинкаренко, С. Юрій та ін. У працях [173–175; 178] представлено економіко-математичну модель розподілу коштів загального бюджету проекту в часі між співвиконавцями на підставі ймовірнісного підходу (теорії ланцюгів Маркова).

Однак у проведених дослідженнях не повною мірою застосовувалися економіко-математичні методи для обґрунтування вибору між окремими моделями фінансування підприємств і визначення використання нових форм фінансування розширеного виробництва. При дослідженні ймовірнісної моделі обігу коштів між співвиконавцями не було приділено достатньої уваги динаміці цього процесу на кожному етапі виконання проекту в аналітичній формі.

Реалізація інвестиційних проектів і регіональних бюджетних програм багатьма виконавцями (виконавці розглядаються

не тільки як головні реалізатори проекту, а і як постачальники товарів, робіт та послуг) потребує посиленого контролю з боку замовників. Нехай для виконання спільного проекту, бюджет якого дорівнює X , обрано n виконавців, частки яких у загальному обсязі фінансування X становлять відповідно x_1, x_2, \dots, x_n . Кожен виконавець витрачає кошти на свої потреби і взаємодію з іншими виконавцями.

Через p_{ij} позначимо умовну ймовірність того, яка частина бюджету i -го виконавця передається j -му виконавцю за один крок (етап).

Для будь-якого j -го виконавця загальна сума отриманих коштів дорівнює:

$$x_j = \sum_{i=1}^n p_{ij} x_i, \quad j = \overline{1, n} \quad (6.14)$$

для випадку збалансованого бездефіцитного використання (перерозподілу) коштів загального бюджету проекту. Кожен виконавець витрачає кошти на свої потреби і сплату часток виконаних робіт іншими виконавцями або для закупівлі у них, наприклад, обладнання (ці частки стають його власністю і мають грошовий еквівалент).

Величини p_{ij} задовольняють умовам (6.15):

$$0 \leq p_{ij} \leq 1, \quad \sum_{j=1}^n p_{ij} = 1, \quad i = \overline{1, n}, \quad (6.15)$$

які відповідають означенню елементів стохастичної матриці. Тому матриця L , побудована з елементів p_{ij}

$$L = \begin{pmatrix} p_{11} & p_{12} & \dots & \dots & p_{1n} \\ p_{21} & p_{22} & \dots & \dots & p_{2n} \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ p_{n1} & p_{n2} & \dots & \dots & p_{nn} \end{pmatrix} \quad (6.16)$$

визначає матрицю переходу (за один крок) із стану i у стан j ланцюга Маркова [179–181].

Для повного визначення ланцюга Маркова необхідно задати початковий розподіл ймовірностей – вектор $\bar{P}(0) = (p_1, p_2, \dots, p_j, \dots, p_n)$, у якого компоненти задовольняють умові $\sum_{i=1}^n p_i = 1$.

Ймовірність переходу із стану i у стан j через n кроків на $(n + 1)$ ($P(n) + P(n + 1)$) визначається рівнянням:

$$P(n + 1) = P(n) \cdot L = P(0)L^{n+1}, \quad (6.17)$$

де L^{n+1} – добуток $(n + 1)$ матриць L . Слід додати, що матриця L^n регулярного ланцюга Маркова збігається при $n \rightarrow \infty$ до деякої матриці $L(\infty)$, рядки якої створюють компоненти вектора \bar{P}_∞ стаціонарного стану, котрий визначають із рівняння:

$$\bar{P}_\infty = L \cdot \bar{P}_\infty \quad (6.18)$$

Для аналітичного вивчення поведінки ланцюга Маркова до переходу в граничний стан скористаємося z -перетворенням [182].

Нехай послідовність $f(n)$, котра не збільшується зі зростанням n , швидше, ніж геометрична прогресія, тоді z -перетворення $f(z)$ послідовності $f(n)$ визначимо таким чином:

$$f(z) = \sum_{n=0}^{\infty} f(n)z^n. \quad (6.19)$$

Тобто $f(n)$ та її перетворення $f(z)$ пов'язані взаємно-однозначною відповідністю.

Наприклад, знайдемо z -перетворення для послідовностей:

$$1. f(n) = \begin{cases} 1, & n = 0, 1, 2, \dots \\ 0, & n \leq 0 \end{cases}$$

$$f(z) = \sum_{n=0}^{\infty} f(n)z^n = 1 + z + z^2 + \dots = \frac{1}{1-z} \quad (f(n) \longleftrightarrow \frac{1}{1-z}).$$

$$2. f(n) = a^n$$

$$f(z) = \sum_{n=0}^{\infty} f(n)z^n = \sum_{n=0}^{\infty} (\alpha z)^n = \frac{1}{1-\alpha z} \quad (f(n) \longleftrightarrow \frac{1}{1-\alpha z}).$$

$$3. g(n) = a^n f(n) \quad (6.20)$$

$$g(z) = \sum \alpha^n f(n)z^n = f(\alpha z) \quad (g(n) \longleftrightarrow f(\alpha z)).$$

$$4. f_1(n) + f_2(n) \longleftrightarrow f_1(z) + f_2(z).$$

$$5. kf(n) \longleftrightarrow kf(z).$$

Зауважимо, якщо послідовність $f(n)$ із перетворенням $f(z)$ зсувається вправо на одиницю, то:

$$\sum_{n=0}^{\infty} f(n+1)z^n = \sum_{m=1}^{\infty} f(m)z^{m-1} = \frac{f(z) - f(0)}{z}. \quad (6.21)$$

— Застосуємо z -перетворення до рівняння (4), поклавши $p(n) \longleftrightarrow H(z)$:

$$z^{-1}(H(z) - \overline{p(0)}) = H(z)L. \quad (6.22)$$

Після об'єднання коефіцієнта у добуток з $H(z)$ помножимо ліву і праву частини рівняння на матрицю $(I - zL)^{-1}$, яка є оберненою до матриці $(I - zL)$, та отримаємо вираз для $H(z)$:

$$H(z) = \overline{p(0)}(I - zL)^{-1}, \quad (6.23)$$

де I – одинична матриця.

Обернене z -перетворення функцій рівняння (6.23) приводить до рівняння (6.17), що означає: добуток n матриць L (L^n) дорівнює оберненому z -перетворенню матриці $(I - zL)^{-1}$ [183].

Розглянемо приклад, в якому застосовується запропонований метод z -перетворень і який допоможе краще його зрозуміти.

Нехай інвестиційний проект виконують три підприємства, і за їхніми бізнес-проектами участі в ньому визначені правила розподілу коштів між ними, тобто задана матриця L переходу із i -го до j -го стану (етапу) процесу:

$$L = \begin{pmatrix} \frac{1}{2} & \frac{1}{4} & \frac{1}{4} \\ \frac{1}{8} & \frac{3}{4} & \frac{1}{8} \\ \frac{1}{4} & \frac{1}{4} & \frac{1}{2} \end{pmatrix}.$$

Тоді матриця $(I - zL)$ має вигляд:

$$I - zL = \begin{pmatrix} 1 - \frac{z}{2} & \frac{-z}{4} & \frac{-z}{4} \\ \frac{-z}{8} & 1 - \frac{3z}{4} & \frac{-z}{8} \\ \frac{-z}{4} & \frac{-z}{4} & 1 - \frac{z}{2} \end{pmatrix}.$$

Обвернена до неї матриця $(I - zL)^{-1}$ дорівнює відношенню приєднаної до неї матриці до її визначника $\Delta(z)$:

$$(I - zL)^{-1} = \frac{1}{\Delta(z)} \begin{pmatrix} 1 - \frac{5z}{4} + \frac{11z^2}{32}; & \frac{z}{8} - \frac{z^2}{32}; & \frac{z}{4} - \frac{5z^2}{32} \\ \frac{z}{4} - \frac{z^2}{16}; & 1 - z + \frac{3z^2}{16}; & \frac{z}{4} - \frac{z^2}{16} \\ \frac{z}{4} - \frac{5z^2}{32}; & \frac{z}{8} - \frac{z^2}{32}; & 1 - \frac{5z}{4} + \frac{11z^2}{32} \end{pmatrix},$$

де

$$\Delta(z) = (1 - z)\left(1 - \frac{1}{2}z\right)\left(1 - \frac{1}{4}z\right).$$

За властивостями матриць і дій з ними знаходимо:

$$\begin{aligned}
 (I - zL)^{-1} &= \begin{pmatrix} \frac{1}{4} + \frac{1}{4} + \frac{1}{2}; & \frac{1}{2} - \frac{1}{2}; & \frac{1}{4} + \frac{1}{4} - \frac{1}{2} \\ \frac{1}{(1-z)} + \frac{1}{(1-\frac{z}{2})} + \frac{1}{(1-\frac{z}{4})}; & \frac{1}{(1-z)} - \frac{1}{(1-\frac{z}{2})}; & \frac{1}{(1-z)} + \frac{1}{(1-\frac{z}{2})} - \frac{1}{(1-\frac{z}{4})} \\ \frac{1}{4} - \frac{1}{4}; & \frac{1}{2} + \frac{1}{2}; & \frac{1}{4} - \frac{1}{4} \\ \frac{1}{(1-z)} - \frac{1}{(1-\frac{z}{2})}; & \frac{1}{(1-z)} - \frac{1}{(1-\frac{z}{2})}; & \frac{1}{(1-z)} - \frac{1}{(1-\frac{z}{2})} \\ \frac{1}{4} + \frac{1}{4} - \frac{1}{2}; & \frac{1}{2} - \frac{1}{2}; & \frac{1}{4} + \frac{1}{4} + \frac{1}{2} \\ \frac{1}{(1-z)} + \frac{1}{(1-\frac{z}{2})} - \frac{1}{(1-\frac{z}{4})}; & \frac{1}{(1-z)} - \frac{1}{(1-\frac{z}{2})}; & \frac{1}{(1-z)} + \frac{1}{(1-\frac{z}{2})} + \frac{1}{(1-\frac{z}{4})} \end{pmatrix} = \\
 &= \frac{1}{(1-z)} \begin{pmatrix} \frac{1}{4} & \frac{1}{2} & \frac{1}{4} \\ \frac{1}{4} & \frac{1}{2} & \frac{1}{4} \\ \frac{1}{4} & \frac{1}{2} & \frac{1}{4} \end{pmatrix} + \frac{1}{(1-\frac{z}{2})} \begin{pmatrix} \frac{1}{4} & -\frac{1}{2} & \frac{1}{4} \\ -\frac{1}{4} & \frac{1}{2} & -\frac{1}{4} \\ \frac{1}{4} & -\frac{1}{2} & \frac{1}{4} \end{pmatrix} + \frac{1}{(1-\frac{z}{4})} \begin{pmatrix} \frac{1}{2} & 0 & -\frac{1}{2} \\ 0 & 0 & 0 \\ -\frac{1}{2} & 0 & \frac{1}{2} \end{pmatrix}.
 \end{aligned}$$

Обернене z -перетворення матриці $(I - zL)^{-1}$ функцій визначає добуток матриць L^n :

$$L^n = K + T(n) = \begin{pmatrix} \frac{1}{4} & \frac{1}{2} & \frac{1}{4} \\ \frac{1}{4} & \frac{1}{2} & \frac{1}{4} \\ \frac{1}{4} & \frac{1}{2} & \frac{1}{4} \end{pmatrix} + \left(\frac{1}{2}\right)^n \begin{pmatrix} \frac{1}{4} & -\frac{1}{2} & \frac{1}{4} \\ -\frac{1}{4} & \frac{1}{2} & -\frac{1}{4} \\ \frac{1}{4} & -\frac{1}{2} & \frac{1}{4} \end{pmatrix} + \left(\frac{1}{4}\right)^n \begin{pmatrix} \frac{1}{2} & 0 & -\frac{1}{2} \\ 0 & 0 & 0 \\ -\frac{1}{2} & 0 & \frac{1}{2} \end{pmatrix},$$

де матриця K – перший доданок, а $T(n)$ – сума двох інших.

Стосовно матриць K та $T(n)$ можна зробити кілька зауважень.

Матриця K для ергодичного процесу завжди є стохастичною матрицею фінальних розподілів ланцюга Маркова. Цю

матрицю називають стаціонарною, тому що вона не залежить від n , тобто $K = L(\infty)$.

Для ергодичного процесу матриця $T(n)$ є нескінченно малою величиною зі зростанням n . Ці матриці цікаві також тим, що сума їх елементів у кожному ряду дорівнює нулю. Матриці з такими властивостями називають диференціальними.

Для місцевих бюджетів вигідне витрачання всіх коштів на реалізацію інвестиційних проектів, регіональних програм у вигляді або підтримки вітчизняного регіонального виробника шляхом цільових закупівель, або інвестування в об'єкти, які впливають на соціально-економічне становище регіону. Бездефіцитне для виконавців завершення проекту не завжди можливе, якщо всі кошти залишаються у межах регіону.

Нехай обрано n виконавців проекту з бюджетом D , а $x_1, x_2 \dots x_n$ – виділені кошти для кожного виконавця.

Загальний обсяг коштів i -го виконавця, отриманий за надання послуг, продаж обладнання, матеріалів тощо, визначимо за x_i , а x'_j – загальний обсяг коштів j -го виконавця, витрачений на розрахунки з партнерами. Позначимо через x_{ij} обсяг коштів (при зафіксованому i) i -го виконавця, отриманих від j -го виконавця у процесі виконання проекту, а x_{ij} при зафіксованому j визначатиме обсяг коштів j -го виконавця, який він витратив на розрахунки з i -м виконавцем. У цьому випадку:

$$x_i = x_{i1} + x_{i2} + \dots + x_{in} = \sum_{k=1}^n x_{ik}, \quad i = \overline{1, n}, \quad (6.24)$$

$$x'_j = x_{1j} + x_{2j} + \dots + x_{nj} = \sum_{k=1}^n x_{kj}, \quad j = \overline{1, n}. \quad (6.25)$$

Рівняння (6.24) є рівнянням отримання коштів, а (6.25) – рівнянням витрачання коштів, при цьому зрозуміло, що $x_{ij} \geq 0$, $x_i > 0$, $x'_j > 0$.

Загальний консолідований бюджет n виконавців D дорівнюватиме:

$$D = \sum_{i=1}^n x_i = \sum_{j=1}^n x'_j. \quad (6.26)$$

Матриця $X = (x_{ij})$ ($i, j = \overline{1, n}$) представлятиме розподіл бюджетів між n виконавцями і має вигляд:

$$X = \begin{pmatrix} x_{11} & x_{12} & \dots & \dots & x_{1n} \\ x_{21} & x_{22} & \dots & \dots & x_{2n} \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ x_{n1} & x_{n2} & \dots & \dots & x_{nn} \end{pmatrix}. \quad (6.27)$$

Нехай $a'_{ij} = \frac{x_{ij}}{x'_j}$ ($i, j = \overline{1, n}$) є частиною бюджету, яку j -й виконавець витрачає на розрахунки з i -м виконавцем, а $a_{ij} = \frac{x'_{ij}}{x_i}$ ($i, j = \overline{1, n}$) – частина бюджету, яку i -й виконавець отримує від j -го виконавця.

Побудуємо матрицю A_1 , елементи якої дорівнюють a'_{ij} :

$$A_1 = \begin{pmatrix} \frac{x_{11}}{x'_1} & \frac{x_{12}}{x'_2} & \dots & \dots & \frac{x_{1n}}{x'_n} \\ \frac{x_{21}}{x'_1} & \frac{x_{22}}{x'_2} & \dots & \dots & \frac{x_{2n}}{x'_2} \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ \frac{x_{n1}}{x'_1} & \frac{x_{n2}}{x'_2} & \dots & \dots & \frac{x_{nn}}{x'_n} \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} a'_{11} & a'_{12} & \dots & \dots & a'_{1n} \\ a'_{21} & a'_{22} & \dots & \dots & a'_{2n} \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ a'_{n1} & a'_{n2} & \dots & \dots & a'_{nn} \end{pmatrix}. \quad (6.28)$$

Транспоновану матрицю A_1^T назвемо матрицею розподілу бюджетів для витрачання коштів. Матрицю A_2 , елементами якої є a_{ij} , називатимемо матрицею розподілу бюджетів для отримання коштів:

$$A_2 = \begin{pmatrix} \frac{x_{11}}{x_1} & \frac{x_{12}}{x_1} & \dots & \dots & \frac{x_{1n}}{x_1} \\ \frac{x_{21}}{x_2} & \frac{x_{22}}{x_2} & \dots & \dots & \frac{x_{2n}}{x_2} \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ \frac{x_{n1}}{x_n} & \frac{x_{n2}}{x_n} & \dots & \dots & \frac{x_{nn}}{x_n} \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} a_{11} & a_{12} & \dots & \dots & a_{1n} \\ a_{21} & a_{22} & \dots & \dots & a_{2n} \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ \dots & \dots & \dots & \dots & \dots \\ a_{n1} & a_{n2} & \dots & \dots & a_{nn} \end{pmatrix}. \quad (6.29)$$

Із побудови матриць (6.28), (6.29) випливає, що сума елементів матриць A_1^T і A_2 у кожному рядку дорівнює одиниці.

Щоб фінансові відносини між виконавцями були збалансованими і бездефіцитними, необхідно, аби виконувалися умови:

$$x_i = x'_j \quad (i, j = \overline{1, n}). \quad (6.30)$$

У загальному випадку, який розглядається, за допомогою (6.28)–(6.30) отримуємо матричні рівняння:

$$\overline{p}A_2 = \overline{q}, \quad (6.31)$$

$$\overline{q}A_1^T = \overline{p}, \quad (6.32)$$

де $\overline{p} = (p_1, p_2, \dots, p_n)$, $\overline{q} = (q_1, q_2, \dots, q_n)$ є векторами станів розподілів коштів між виконавцями у процесі отримання і витрачання відповідно (при виконанні умов (6.30) матриці A_2 і A_1^T є подібними). Транспонована матриця A_1^T і матриця A_2 задовольняють умовам:

$$0 \leq a'_{ji} \leq 1, \quad \sum_{i=1}^n a'_{ji} = 1, \quad j = \overline{1, n}, \quad (6.33)$$

$$0 \leq a_{ij} \leq 1, \quad \sum_{j=1}^n a_{ij} = 1, \quad i = \overline{1, n}. \quad (6.34)$$

Умови (6.33) і (6.34) відповідають означенню елементів стохастичної матриці. Тому матриці A_1^T і A_2 визначають матриці переходу (за один крок) зі стану в стан ланцюга Маркова [174; 176; 179; 180]. У зв'язку зі стохастичністю A_1^T і A_2 добутки цих матриць $A_2 A_1^T$ і $A_1^T A_2$ теж є стохастичними. Тому їх компоненти можна розглядати як умовні ймовірності переходу з одного стану в інший. Матриці $A_2 A_1^T$ і $A_1^T A_2$ називатимемо матрицями отримання і витрачання коштів відповідно. Для повного визначення ланцюга Маркова необхідно також задавати початковий розподіл випадкової величини.

Теорема ергодичності Маркова дає змогу знаходити граничні ймовірності випадкових величин. Ланцюг Маркова, для якого є граничні ймовірності p_{ij} , називається ергодичним.

Граничні розподіли бюджетів (розподіли, які не змінюються за подальшої взаємодії виконавців проектів) при отриманні коштів $\bar{p}^* = (p_1^*, p_2^*, \dots, p_n^*)$ і витрачання коштів $\bar{q}^* = (q_1^*, q_2^*, \dots, q_n^*)$ визначатимуться рівняннями:

$$\begin{cases} \bar{p}^* A_2 A_1^T = \bar{p}^* \\ \sum_{k=1}^n p_k^* = 1 \end{cases}, \quad (6.35)$$

$$\begin{cases} \bar{q}^* A_1^T A_2 = \bar{q}^* \\ \sum_{k=1}^n q_k^* = 1 \end{cases}, \quad (6.36)$$

де $\sum_{k=1}^n p_k^* = 1$ і $\sum_{k=1}^n q_k^* = 1$ є умовами нормування; $\bar{p}^* = (p_1^*, p_2^*, \dots, p_n^*)$ і $\bar{q}^* = (q_1^*, q_2^*, \dots, q_n^*)$ – власні вектори матриць $A_2 A_1^T$ і $A_1^T A_2$ відповідно. Граничні стани, як і у попередньому підрозділі, означають закінчення проекту.

У випадку бездефіцитної взаємодії партнерів граничні стани матриць $A_2 A_1^T$ і $A_1^T A_2$ збігаються, а $\bar{p}^* = (p_1^*, p_2^*, \dots, p_n^*)$ і $\bar{q}^* = (q_1^*, q_2^*, \dots, q_n^*)$ можуть бути знайдені із системи рівнянь (6.35) чи

(6.36), тобто для дослідження збалансованого бездефіцитного процесу виконання проекту достатньо мати матрицю або $A_2 A_1^T$, або $A_1^T A_2$.

Граничний розподіл загального бюджету проекту між виконавцями дорівнюватиме добутку:

$$D(\overline{p^*} - \overline{q^*}) = D(p_1^* - q_1^*, p_2^* - q_2^*, \dots, p_n^* - q_n^*).$$

Для аналітичного вивчення поведінки ланцюга Маркова до переходу в граничний стан скористаємося z-перетворенням [183].

Нехай матриці A_1^T і A_2 та їх добутки мають вигляд:

$$A_2 = \begin{pmatrix} \frac{1}{2} & \frac{1}{6} & \frac{1}{3} \\ \frac{1}{3} & \frac{1}{2} & \frac{1}{6} \\ \frac{1}{3} & \frac{1}{6} & \frac{1}{2} \end{pmatrix}; \quad A_1 = \begin{pmatrix} \frac{1}{3} & \frac{1}{2} & \frac{1}{6} \\ \frac{1}{2} & \frac{1}{3} & \frac{1}{6} \\ \frac{1}{2} & \frac{1}{6} & \frac{1}{3} \end{pmatrix};$$

$$L_1 = A_2 \cdot A_1 = \begin{pmatrix} \frac{1}{2} & \frac{1}{6} & \frac{1}{3} \\ \frac{1}{3} & \frac{1}{2} & \frac{1}{6} \\ \frac{1}{3} & \frac{1}{6} & \frac{1}{2} \end{pmatrix} \cdot \begin{pmatrix} \frac{1}{3} & \frac{1}{2} & \frac{1}{6} \\ \frac{1}{2} & \frac{1}{3} & \frac{1}{6} \\ \frac{1}{2} & \frac{1}{6} & \frac{1}{3} \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} \frac{5}{12} & \frac{13}{36} & \frac{2}{9} \\ \frac{4}{9} & \frac{13}{36} & \frac{7}{36} \\ \frac{4}{9} & \frac{11}{36} & \frac{1}{4} \end{pmatrix};$$

$$L_2 = A_1 \cdot A_2 = \begin{pmatrix} \frac{1}{3} & \frac{1}{2} & \frac{1}{6} \\ \frac{1}{2} & \frac{1}{3} & \frac{1}{6} \\ \frac{1}{2} & \frac{1}{6} & \frac{1}{3} \end{pmatrix} \cdot \begin{pmatrix} \frac{1}{2} & \frac{1}{6} & \frac{1}{3} \\ \frac{1}{3} & \frac{1}{2} & \frac{1}{6} \\ \frac{1}{3} & \frac{1}{6} & \frac{1}{2} \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} \frac{7}{18} & \frac{1}{3} & \frac{5}{18} \\ \frac{5}{12} & \frac{5}{18} & \frac{11}{36} \\ \frac{5}{12} & \frac{2}{9} & \frac{13}{36} \end{pmatrix}.$$

Побудуємо для матриці L_1 матрицю $(I - zL_1)$:

$$(I - zL_1) = \begin{pmatrix} 1 - \frac{5}{12}z; & -\frac{13}{36}z; & -\frac{2}{9}z \\ -\frac{4}{9}z; & 1 - \frac{13}{36}z; & -\frac{7}{36}z \\ -\frac{4}{9}z; & -\frac{11}{36}z; & 1 - \frac{1}{4}z \end{pmatrix}.$$

Визначник цієї матриці дорівнює:

$$\det(I - zL_1) = \Delta_1(z) = (1 - z) \cdot \left(1 - \frac{1}{18}z\right) \cdot \left(1 + \frac{1}{36}z\right),$$

а обернена до неї матриця має вигляд:

$$(I - zL_1)^{-1} = \frac{1}{\Delta_1(z)} \begin{pmatrix} \left| \begin{array}{cc} 1 - \frac{13}{36}z; & -\frac{7}{36}z \\ -\frac{11}{36}z; & 1 - \frac{1}{4}z \end{array} \right| & - \left| \begin{array}{cc} -\frac{13}{36}z; & -\frac{2}{9}z \\ -\frac{11}{36}z; & 1 - \frac{1}{4}z \end{array} \right| & \left| \begin{array}{cc} -\frac{13}{36}z; & -\frac{2}{9}z \\ 1 - \frac{13}{36}z; & -\frac{7}{36}z \end{array} \right| \\ - \left| \begin{array}{cc} -\frac{4}{9}z; & -\frac{7}{36}z \\ -\frac{4}{9}z; & 1 - \frac{1}{4}z \end{array} \right| & \left| \begin{array}{cc} 1 - \frac{5}{12}z; & -\frac{2}{9}z \\ -\frac{4}{9}z; & 1 - \frac{1}{4}z \end{array} \right| & - \left| \begin{array}{cc} 1 - \frac{5}{12}z; & -\frac{2}{9}z \\ -\frac{4}{9}z; & -\frac{7}{36}z \end{array} \right| \\ \left| \begin{array}{cc} -\frac{4}{9}z; & 1 - \frac{13}{36}z \\ -\frac{4}{9}z; & -\frac{11}{36}z \end{array} \right| & - \left| \begin{array}{cc} 1 - \frac{5}{12}z; & -\frac{13}{36}z \\ -\frac{4}{9}z; & -\frac{11}{36}z \end{array} \right| & \left| \begin{array}{cc} 1 - \frac{5}{12}z; & -\frac{13}{36}z \\ -\frac{4}{9}z; & 1 - \frac{13}{36}z \end{array} \right| \end{pmatrix} =$$

$$= \begin{pmatrix} \frac{16/37}{1-z} + \frac{21/37}{1 + \frac{1}{36}z}; & \frac{439/1258}{1-z} + \frac{1/34}{1 - \frac{1}{18}z} - \frac{14/37}{1 + \frac{1}{36}z}; & \frac{275/1258}{1-z} - \frac{1/34}{1 - \frac{1}{18}z} - \frac{7/37}{1 + \frac{1}{36}z} \\ \frac{16/37}{1-z} - \frac{16/37}{1 + \frac{1}{36}z}; & \frac{439/1258}{1-z} + \frac{37/102}{1 - \frac{1}{18}z} + \frac{32/111}{1 + \frac{1}{36}z}; & \frac{275/1258}{1-z} - \frac{37/102}{1 - \frac{1}{18}z} + \frac{16/111}{1 + \frac{1}{36}z} \\ \frac{16/37}{1-z} - \frac{16/37}{1 + \frac{1}{36}z}; & \frac{439/1258}{1-z} - \frac{65/102}{1 - \frac{1}{18}z} + \frac{32/111}{1 + \frac{1}{36}z}; & \frac{275/1258}{1-z} + \frac{65/102}{1 - \frac{1}{18}z} + \frac{16/111}{1 + \frac{1}{36}z} \end{pmatrix}$$

$$= \frac{1}{(1-z)} \begin{pmatrix} \frac{16}{37} & \frac{439}{1258} & \frac{275}{1258} \\ \frac{16}{37} & \frac{439}{1258} & \frac{275}{1258} \\ \frac{16}{37} & \frac{439}{1258} & \frac{275}{1258} \end{pmatrix} + \frac{1}{\left(1 - \frac{1}{18}z\right)} \begin{pmatrix} 0 & \frac{1}{34} & -\frac{1}{34} \\ 0 & \frac{37}{102} & -\frac{37}{102} \\ 0 & -\frac{65}{102} & \frac{65}{102} \end{pmatrix} + \frac{1}{\left(1 + \frac{1}{36}z\right)} \begin{pmatrix} \frac{21}{37} & -\frac{14}{37} & -\frac{7}{37} \\ -\frac{16}{37} & \frac{32}{111} & \frac{16}{111} \\ -\frac{16}{37} & \frac{32}{111} & \frac{16}{111} \end{pmatrix}.$$

Обернене z -перетворення матриці $(I - zL_1)^{-1}$ визначає добуток матриць L_1^n :

$$L_1^n = K_1 + T_1(n) = \begin{pmatrix} \frac{16}{37} & \frac{439}{1258} & \frac{275}{1258} \\ \frac{16}{37} & \frac{439}{1258} & \frac{275}{1258} \\ \frac{16}{37} & \frac{439}{1258} & \frac{275}{1258} \end{pmatrix} + \left(\frac{1}{18}\right)^n \begin{pmatrix} 0 & \frac{1}{34} & -\frac{1}{34} \\ 0 & \frac{37}{102} & -\frac{37}{102} \\ 0 & -\frac{65}{102} & \frac{65}{102} \end{pmatrix} + \left(\frac{-1}{36}\right)^n \begin{pmatrix} \frac{21}{37} & -\frac{14}{37} & -\frac{7}{37} \\ -\frac{16}{37} & \frac{32}{111} & \frac{16}{111} \\ -\frac{16}{37} & \frac{32}{111} & \frac{16}{111} \end{pmatrix},$$

де

$$K_1 = \begin{pmatrix} \frac{16}{37} & \frac{439}{1258} & \frac{275}{1258} \\ \frac{16}{37} & \frac{439}{1258} & \frac{275}{1258} \\ \frac{16}{37} & \frac{439}{1258} & \frac{275}{1258} \end{pmatrix}, \quad a T_1(n) = \left(\frac{1}{18}\right)^n \begin{pmatrix} 0 & \frac{1}{34} & -\frac{1}{34} \\ 0 & \frac{37}{102} & -\frac{37}{102} \\ 0 & -\frac{65}{102} & \frac{65}{102} \end{pmatrix} + \left(\frac{-1}{36}\right)^n \begin{pmatrix} \frac{21}{37} & -\frac{14}{37} & -\frac{7}{37} \\ -\frac{16}{37} & \frac{32}{111} & \frac{16}{111} \\ -\frac{16}{37} & \frac{32}{111} & \frac{16}{111} \end{pmatrix}.$$

Побудуємо для матриці L_2 матрицю $(I - zL_2)$:

$$(I - zL_2) = \begin{pmatrix} 1 - \frac{7}{18}z; & -\frac{1}{3}z; & -\frac{5}{18}z \\ -\frac{5}{12}z; & 1 - \frac{5}{18}z; & -\frac{11}{36}z \\ -\frac{5}{12}z; & -\frac{2}{9}z; & 1 - \frac{13}{36}z \end{pmatrix}.$$

Визначник цієї матриці дорівнює:

$$\det(I - zL_2) = \Delta_2(z) = \Delta_1(z) = (1 - z) \cdot \left(1 - \frac{1}{18}z\right) \cdot \left(1 + \frac{1}{36}z\right),$$

а обернена до неї матриця має вигляд:

$$(I - zL_2)^{-1} = \frac{1}{\Delta_2(z)} \begin{pmatrix} \left| \begin{array}{cc} 1 - \frac{5}{18}z & -\frac{11}{36}z \\ -\frac{2}{9}z & 1 - \frac{11}{36}z \end{array} \right| & - \left| \begin{array}{cc} -\frac{1}{3}z & -\frac{5}{18}z \\ -\frac{2}{9}z & 1 - \frac{13}{36}z \end{array} \right| & \left| \begin{array}{cc} -\frac{1}{3}z & -\frac{5}{18}z \\ 1 - \frac{5}{18}z & -\frac{11}{36}z \end{array} \right| \\ - \left| \begin{array}{cc} -\frac{5}{12}z & -\frac{11}{36}z \\ -\frac{5}{12}z & 1 - \frac{13}{36}z \end{array} \right| & \left| \begin{array}{cc} 1 - \frac{7}{18}z & -\frac{5}{18}z \\ -\frac{5}{12}z & 1 - \frac{13}{36}z \end{array} \right| & - \left| \begin{array}{cc} 1 - \frac{7}{18}z & -\frac{5}{18}z \\ \frac{5}{12}z & -\frac{11}{36}z \end{array} \right| \\ \left| \begin{array}{cc} -\frac{5}{12}z & 1 - \frac{5}{18}z \\ -\frac{5}{12}z & -\frac{2}{9}z \end{array} \right| & - \left| \begin{array}{cc} 1 - \frac{7}{18}z & -\frac{1}{3}z \\ -\frac{5}{12}z & -\frac{2}{9}z \end{array} \right| & \left| \begin{array}{cc} 1 - \frac{7}{18}z & -\frac{1}{3}z \\ \frac{5}{12}z & 1 - \frac{5}{18}z \end{array} \right| \end{pmatrix} =$$

$$= \begin{pmatrix} \frac{15/37 + 22/37}{1-z} + \frac{178/629 + 62/51 - 88/111}{1-z} - \frac{196/629 - 26/51 + 22/111}{1-z} + \frac{22/111}{1 + \frac{1}{36}z} \\ \frac{15/37 - 15/37}{1-z} + \frac{178/629 + 13/37 + 20/37}{1-z} - \frac{196/629 - 3/37 - 5/37}{1-z} + \frac{5/37}{1 + \frac{1}{36}z} \\ \frac{15/37 - 15/37}{1-z} + \frac{178/629 - 14/17 + 20/37}{1-z} + \frac{196/629 + 14/17 - 5/37}{1-z} - \frac{5/37}{1 + \frac{1}{36}z} \end{pmatrix} =$$

$$= \frac{1}{(1-z)} \begin{pmatrix} 15 & 178 & 196 \\ 37 & 629 & 629 \\ 15 & 178 & 196 \\ 37 & 629 & 629 \end{pmatrix} + \frac{1}{\left(1 - \frac{1}{18}z\right)} \begin{pmatrix} 0 & 26 & -26 \\ 0 & 3 & -3 \\ 37 & 37 & 37 \\ 0 & -14 & 14 \end{pmatrix} + \frac{1}{\left(1 + \frac{1}{36}z\right)} \begin{pmatrix} 22 & -88 & 22 \\ 37 & 111 & 111 \\ -15 & 20 & -5 \\ 37 & 37 & 37 \\ -15 & 20 & -5 \\ 37 & 37 & 37 \end{pmatrix}.$$

Обернене z -перетворення матриці $(I - zL_2)^{-1}$ визначає добуток матриць L_2^n :

$$L_2^n = K_2 + T_2(n) = \begin{pmatrix} \frac{15}{37} & \frac{178}{629} & \frac{196}{629} \\ \frac{15}{37} & \frac{178}{629} & \frac{196}{629} \\ \frac{15}{37} & \frac{178}{629} & \frac{196}{629} \end{pmatrix} + \left(\frac{1}{18}\right)^n \begin{pmatrix} 0 & \frac{26}{51} & \frac{-26}{51} \\ 0 & \frac{3}{37} & \frac{-3}{37} \\ 0 & \frac{-14}{17} & \frac{14}{17} \end{pmatrix} + \left(\frac{-1}{36}\right)^n \begin{pmatrix} \frac{22}{37} & \frac{-88}{111} & \frac{22}{111} \\ \frac{-15}{37} & \frac{20}{37} & \frac{-5}{37} \\ \frac{-15}{37} & \frac{20}{37} & \frac{-5}{37} \end{pmatrix},$$

де

$$K_2 = \begin{pmatrix} \frac{15}{37} & \frac{178}{629} & \frac{196}{629} \\ \frac{15}{37} & \frac{178}{629} & \frac{196}{629} \\ \frac{15}{37} & \frac{178}{629} & \frac{196}{629} \end{pmatrix}, \quad \text{а } T_2(n) = \left(\frac{1}{18}\right)^n \begin{pmatrix} 0 & \frac{26}{51} & \frac{-26}{51} \\ 0 & \frac{3}{37} & \frac{-3}{37} \\ 0 & \frac{-14}{17} & \frac{14}{17} \end{pmatrix} + \left(\frac{-1}{36}\right)^n \begin{pmatrix} \frac{22}{37} & \frac{-88}{111} & \frac{22}{111} \\ \frac{-15}{37} & \frac{20}{37} & \frac{-5}{37} \\ \frac{-15}{37} & \frac{20}{37} & \frac{-5}{37} \end{pmatrix}.$$

Таким чином, методом z -перетворення визначено матриці отримання L_1^n та витрачання L_2^n коштів виконавцями проекту на кожному етапі n (кроці) виконання. Матриці K_1 і K_2 показують відповідні граничні стани розподілу коштів.

Запропонований метод z -перетворень дає змогу завдяки встановленій аналітичній формі без використання комп'ютерної техніки знати розподіл загального бюджету між партнерами на кожному кроці ергодичного ланцюга Маркова та визначити час перебігу процесу до стаціонарного стану. Відповідно, можна контролювати процес виконання проекту, зокрема його фінансування на кожному етапі та, за необхідності, коли виникають проблеми, змінювати правила розподілу, тобто матрицю L або виконавців. Аналітичний вигляд L^n також дає змогу планувати процес, що розглядається, зі зміною матриці розподілу коштів через визначені проміжки часу.



ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Фінансові проблеми місцевого самоврядування можна поділити на три групи. Перша пов'язана безпосередньо з процесом формування місцевих бюджетів, друга – з можливостями органів місцевого самоврядування щодо їх наповнення, третя – з можливостями місцевих бюджетів стосовно фінансування надання соціальних послуг, гарантованих державою.

Крім того, делеговані державою повноваження забезпечуються грошовими ресурсами не в повному обсязі, а оскільки це здебільшого повноваження у сферах освіти, охорони здоров'я, культури та інших соціальних галузях, органи місцевого самоврядування фінансують їх за рахунок власних коштів. Тобто є розрив між юридичною відповідальністю та фінансовими можливостями.

Наявний механізм міжбюджетних трансфертів породжує утриманські настрої серед органів управління територіальним розвитком, які мають досить обмежений ресурсний потенціал, і зумовлює проблеми щодо стимулювання місцевих ініціатив та інвестиційного зростання – серед тих, котрі мають достатньо високий потенціал, але значна частка податкових надходжень із доходів від його використання вилучається до державного бюджету для подальшого перерозподілу між іншими бюджета-

ми. Це змушує їх застосовувати так звані неформальні побори для фінансування місцевого розвитку, тобто спостерігаються вертикальний і горизонтальний дисбаланси.

Практично не сформовано системи комунальних фінансово-кредитних установ, функціонування якої дало б змогу ширше використовувати механізм запозичень – комунального кредитування та місцевих цінних паперів, що успішно здійснюється за кордоном як основне джерело фінансування інвестиційних програм.

Затвердження місцевих бюджетів і початок їх виконання безпосередньо залежать від ухвалення закону про державний бюджет, оскільки саме в ньому остаточно оформлюються взаємовідносини між державним і місцевими бюджетами. Однак лише закон про Державний бюджет на 2004 р. був прийнятий 27 листопада 2003 р., усі інші протягом останніх років – із запізненням на два–три тижні: на 2002 р. – 20 грудня 2001 р.; на 2003 р. – 26 грудня 2002 р.; на 2005 р. – 23 грудня 2004 р. (перший варіант), 25 березня 2005 р. (другий варіант, що пов'язано з обранням нового Президента України та формуванням нового уряду); на 2006 р. – 20 грудня 2005 р., навіть Державний бюджет на 2012 р. був прийнятий 22 грудня 2011 р. Така ситуація призводить до того, що в новому бюджетному році мають здійснюватися видатки з відповідного бюджету лише на цілі, визначені в рішенні про місцевий бюджет на попередній бюджетний період. При цьому щомісячні видатки не можуть перевищувати 1/12 обсягу видатків, встановлених згаданим рішенням, крім витрат на погашення зобов'язань із боргу та видатків спеціального фонду бюджету з постійним бюджетним призначенням, що дає право провадити їх лише в межах і за рахунок відповідних надходжень до спеціального фонду. До прийняття рішення про місцевий бюджет на поточний бюджетний період забороняється здійснювати капітальні видатки, що негативно впливає на стан об'єктів соціально-економічної інфраструктури території.

Сучасна система формування дохідної частини місцевих бюджетів характеризується значними горизонтальними та вертикальними дисбалансами. Причому вертикальні дисбаланси слід розглядати у двох аспектах: як суттєві розбіжності в дохідній спроможності місцевих бюджетів одного рівня та як дисбаланс між окремими складовими їхніх доходів.

Наявність горизонтального дисбалансу, насамперед для бюджетної системи України, проявляється у неможливості кожного виду місцевого бюджету в межах нормативно-правового закріплення переліку доходів повністю забезпечити виконання покладених на органи місцевого самоврядування функцій. Підтвердженням цього є той факт, що на сьогодні більшість місцевих бюджетів за рахунок доходів нетрансфертного походження не може покрити всі видатки.

Серед усіх місцевих бюджетів, що мали міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України у 2011 р., у категорії районних бюджетів лише два були донорами, у категорії бюджетів міст – обласних центрів – лише дев'ять, у категорії бюджетів інших міст обласного значення та АРК значення – 24, у категорії обласних бюджетів усі бюджети були дотаційними.

Вертикальний дисбаланс серед місцевих бюджетів однакового рівня здебільшого зумовлений різним ступенем соціально-економічного розвитку, що впливає на обсяги фінансових ресурсів, які може генерувати конкретна адміністративно-територіальна одиниця. Навіть в умовах дотаційності бюджетів обсяги дотації повинні суттєво коливатися біля середнього значення.

Однак, здійснивши аналіз наданих дотацій вирівнювання обласним бюджетам, можна стверджувати, що в Україні природний вертикальний дисбаланс штучно згладжується завдяки формульному розрахунку міжбюджетних трансфертів. У результаті обчислення обсягу дотації вирівнювання, наданої обласним бюджетам, у розрахунку на одного жителя, з'ясувалося, що максимальне значення зафіксовано для Вінницької

області (641 тис. грн), мінімальне – для АРК (84 тис. грн) та Дніпропетровської області (58 тис. грн). Біля середнього значення коливалися показники 14 областей, ще чотири області характеризувалися суттєво меншими за середній показник дотаціями, а п'ять областей – істотно вищими за цей показник. Проте загалом розмах варіації, не враховуючи екстремуми, становив лише 3,3, що порівняно з попередніми періодами, коли розмах досягав десятків разів (у 2000 р. максимальне значення перевищувало мінімальне в 65,16 раза), свідчить про навмисне згладжування різниці в економічному становищі територій.

Стосовно вертикальних дисбалансів між окремими складовими доходів місцевих бюджетів можна зазначити, що за рахунок трансфертів формується близько 50–60 % дохідної бази місцевих бюджетів. Тобто законодавчо закріплені за місцевими бюджетами статті доходів не відповідають критерію достатності, внаслідок чого процес планування та виконання дохідної частини місцевих бюджетів обтяжується наявністю міжбюджетних відносин, зокрема міжбюджетними трансфертами.

Серед інших складових дохідної частини місцевих бюджетів також є певні дисбаланси: переважна частина доходів нетрансфертного походження належить до доходів загального фонду, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (близько 60–70 % доходів без урахування міжбюджетних трансфертів), 20 % доходів надходить до спеціального фонду і 10 % формують доходи загального фонду, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів.

Проявом дисбалансів можна назвати залежність кожної групи доходів нетрансфертного походження переважно від одного виду доходів: у групі доходів загального фонду, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, це податок на доходи фізичних осіб; у групі доходів загального фонду, що не враховуються при визначенні міжбюджетних транс-

фертів, це плата за землю; у групі доходів спеціального фонду – власні надходження бюджетних установ. Сукупно ці статті доходів утворювали від 76 % доходів місцевих бюджетів нетрансфертного походження у 2008 р. до 83 % у 2011 р. Це свідчить про відсутність політики диверсифікації бюджетоформуючих доходів місцевих бюджетів.

За статистичними даними 2010–2011 рр. проведено АВС-аналіз доходів регіонів України без урахування міжбюджетних трансфертів, кореляційно-регресійний аналіз виконання державного бюджету за доходами з урахуванням і без урахування власних надходжень бюджетних установ до спеціального фонду державного бюджету по Харківській області, таксономічний аналіз показників розвитку регіонів України (за характеристиками: середньомісячна заробітна плата, доходи населення, економічна активність населення, доходи місцевих бюджетів, прямі іноземні інвестиції), АВС-XYZ-аналіз експорту та імпорту товарів за регіонами України, які показали позитивну тенденцію, зумовлену прийняттям Бюджетного та Податкового кодексів України, підвищення дохідної спроможності органів місцевого самоврядування, зростання дохідної частини місцевих бюджетів та дохідного потенціалу регіонів за рахунок удосконалення міжбюджетних відносин і створення умов для розвитку регіональних економік.

На підставі аналізу сучасного стану формування дохідної частини місцевих бюджетів можна зробити такі висновки:

- а) з ратифікацією Європейської хартії місцевого самоврядування Україна взяла курс на зміцнення позицій місцевого самоврядування, а отже, на розширення дохідної бази органів місцевої влади. Власною дохідною базою місцевого самоврядування є сукупність фінансових ресурсів, які можуть бути мобілізовані органами управління територіальної громади для виконання наданих законом повноважень, реалізації функцій та завдань;

- б) власна дохідна база місцевого самоврядування є недостатньою, а її структура – нестабільною. Виникає необхідність пошуку шляхів збільшення обсягу власних доходів місцевого самоврядування та диверсифікації їхніх джерел;
- в) у цій ситуації особливої ваги набуває побудова ефективної системи місцевого оподаткування. Аналіз бази оподаткування місцевими податками і зборами свідчить, що сьогодні місцеве оподаткування відіграє допоміжну роль відносно загальнодержавного, стосуючись тих об'єктів, які не становлять інтересу для державного фіска. Найсуттєвішими вадами системи місцевого оподаткування в Україні є:
- 1) незначна фіскальна роль місцевих податків і зборів і, як наслідок, низька їх питома вага у доходах місцевих бюджетів, валовому внутрішньому продукті;
 - 2) обмежений перелік місцевих податків і зборів порівняно з іншими країнами;
 - 3) відсутність самостійних прав у органів місцевого самоврядування щодо запровадження на своїй території власних місцевих податків і зборів;
 - 4) брак взаємозалежності між рівнем суспільних послуг, які надаються на певній території, та податковими зусиллями населення;
 - 5) незацікавленість органів місцевої влади у додатковому залученні коштів від справляння місцевих податків і зборів;
- г) з огляду на це можна визначити головні напрями діяльності у сфері оподаткування місцевими податками і зборами на перспективу:
- 1) забезпечити реалізацію основних принципів податкової політики, спрямованої на створення міцної фінансово-економічної бази, у процесі адміністративної реформи, що здійснюється в Україні;

- 2) сформувати стабільну законодавчу базу оподаткування, маючи на меті збільшення податкових надходжень до місцевих бюджетів за рахунок удосконалення системи оподаткування, зокрема впровадження науково обґрунтованих, випробуваних на практиці місцевих податків і зборів, системи податкових пільг, які б не лише забезпечували оптимальні фінансові надходження, а й стимулювали розвиток виробництва, підприємництва, активний пошук ефективних форм і методів виконання завдань соціально-економічного розвитку, підвищення добробуту населення. У Податковому кодексі України важливо передбачити право органів місцевого самоврядування самостійно впроваджувати деякі податки і збори;
- д) повноцінне реформування системи власних доходів органів місцевої влади неможливе без удосконалення системи місцевих запозичень, яке повинно відбуватися в контексті комплексного реформування системи місцевих фінансів;
- е) у сфері місцевих запозичень та управління місцевим боргом залишається багато невирішених і недосліджених питань, які потребують подальшого наукового опрацювання та законодавчого врегулювання в контексті бюджетно-податкової реформи. Найсуттєвішими з них є недостатній рівень залучення населення до участі у кредитуванні органів місцевої влади та відсутність регламентації порядку й джерел відновлення платоспроможності органів місцевої влади у разі настання банкрутства;
- ж) реформування системи місцевих запозичень потребує розв'язання таких проблем:
- 1) створення умов для виходу на ринок місцевих запозичень муніципалітетів усіх рівнів, зокрема сільських і селищних;

- 2) спрощення процедури виходу муніципалітетів на зовнішній ринок капіталу;
- 3) прийняття з метою вдосконалення системи місцевих запозичень Закону України “Про місцеві запозичення і гарантії в Україні”, в якому слід детально регламентувати обсяг позик, які мають право залучати місцеві органи влади, визначити перелік джерел, що можуть бути використані як забезпечення боргових зобов’язань, деталізувати порядок погодження здійснення місцевих позик і процедуру дефолту боргових зобов’язань органів місцевої влади.

Узагальнюючи результати оцінювання можливості застосування заощаджень населення для інвестицій в облігації місцевої позики за чотирма групами характеристик, зауважимо:

- а) джерелом будь-яких інвестицій домогосподарств є їхні заощадження. За 2002–2010 рр. середня схильність до заощаджень населення України дорівнювала 0,097, і цей показник поступався середньому рівню в розвинутих країнах – 0,127. У фінансові інвестиції трансформувалося 82 % заощаджень населення. З огляду на наявність двох форм заощаджень (організованої та неорганізованої), подальші заходи щодо залучення територіями інвестицій через облігації місцевої позики повинні концентруватися на двох напрямках: визначення конкурентних переваг облігацій місцевої позики як фінансового активу для залучення організованих заощаджень і розроблення унікального механізму залучення неорганізованих заощаджень населення;
- б) в умовах переважно банкоцентричного розвитку вітчизняного фінансового ринку аналіз депозитів домогосподарств дає найбільше уявлення про строкову структуру їхніх організованих заощаджень. За досліджуваний період лише 6–7 % депозитів мали строк погашення від двох років і більше, тобто середньо- і довгострокове ін-

- вестування не характеризувалося суттєвою активністю. Порівняння депозитів зі строком погашення від двох років і більше з облігаціями місцевої позики за параметром дохідності дало змогу стверджувати, що у 2006–2011 рр. суттєвих відхилень процентних ставок за цими двома фінансовими активами не було;
- в) через обмеженість емітентів, нерегулярність випусків облігацій місцевої позики первинний і вторинний ринки цього фінансового інструменту характеризувалися слабкою активністю операцій купівлі-продажу. Однак наявним в обігу облігаціям властивий інвестиційний рівень кредитного рейтингу, крім боргових інструментів Луцької міської ради. Впродовж періоду існування ринку облігацій місцевої позики відбулися один повний дефолт та один технічний;
- г) жоден посередник фінансового ринку (депозитні інститути, інституційні інвестори), крім брокерів і дилерів, не може гарантувати домогосподарству право вибирати об'єкти інвестування. Тобто заощадження домогосподарства залучаються в інвестиційний процес, проте гарантій їх залучення в інвестиційні процеси в регіоні розміщення домогосподарства немає;
- д) для потенційних інвесторів – домогосподарств конкурентною перевагою облігацій місцевої позики може стати “ефект подвійної вигоди”, однак він реалізовуватиметься тільки для тих із них, які інвестують кошти в зобов'язання власних міських рад. Посилити привабливість інвестування в облігації місцевої позики населення можна шляхом:
- 1) зменшення податкової ставки або звільнення від оподаткування доходів за цими облігаціями за умови збігу місця розміщення домогосподарства та міста, чия міська рада здійснила емісію;

- 2) визначення в законодавстві України понять неплатоспроможності, банкрутства, дефолту міської ради та механізму відновлення кредитоспроможності відповідної території;
- 3) закріплення за певним фінансовим посередником функції проведення фактичної операції з купівлі облігацій місцевої позики населенням відповідної території на безплатній основі або за мінімальними тарифами.

Дохідна частина місцевих бюджетів багато в чому залежить від дохідного потенціалу регіону, який створюється за рахунок зростання його економіки, забезпечення привабливого інвестиційного клімату. На ці складові суттєво впливає ефективна реалізація видаткової частини бюджету, особливо застосування інноваційних для регіонів методів бюджетування на засадах програмно-цільового методу як у плануванні всіх видатків, так і насамперед у формуванні регіональних бюджетних проектів, що фінансуються за рахунок доходів або спільно з інвесторами. При розгляді дохідної спроможності органів місцевого самоврядування часто випускають аналіз цієї складової, недооцінюючи її вплив на формування дохідного потенціалу регіону.

Проведене дослідження дало змогу розробити підхід до побудови моделі механізму децентралізації фінансового забезпечення управління територіальним розвитком, який відрізняється від застосовуваного тим, що ґрунтується на принципах "4 С": самостійність, самодостатність, самодіяльність, самобутність (рисунок).

Конфігурація моделі містить чотири компоненти, які утворюють єдиний ланцюг, що забезпечує досягнення поставленої мети – адекватність функцій та фінансових ресурсів щодо їх реалізації для вирівнювання диспропорції в рівні життя територіальних громад.

Самостійність розглядається як незалежність від зовнішніх впливів і передбачає насамперед правову гарантію незміннос-

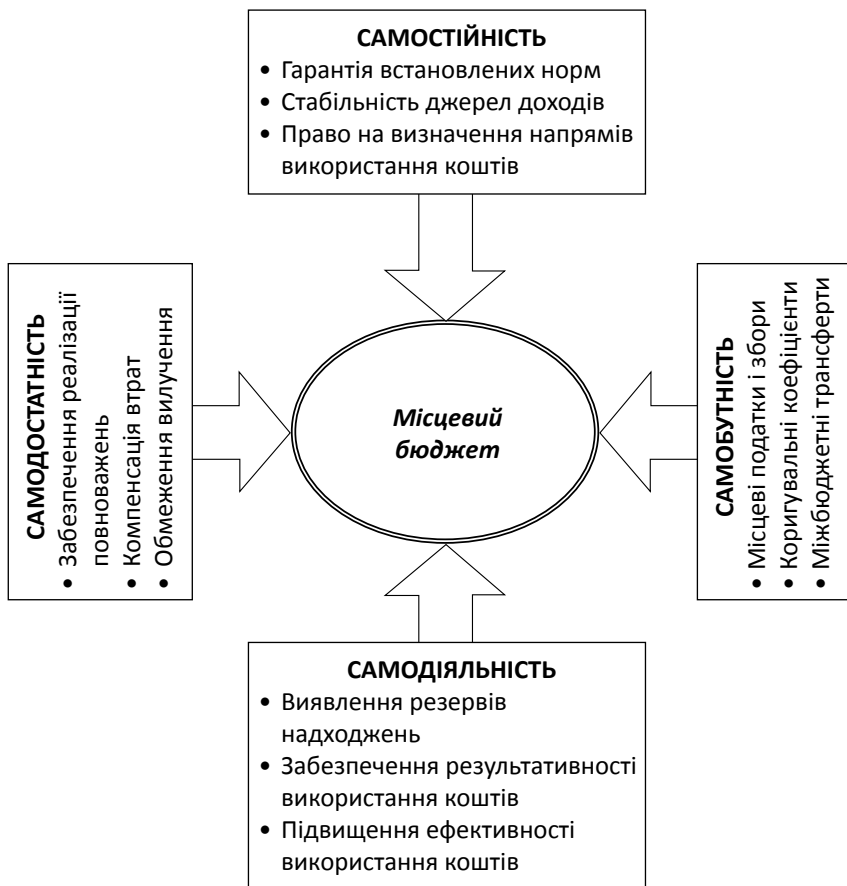


Рисунок. Побудова моделі децентралізації фінансового забезпечення управління територіальним розвитком за принципом “4 С”

Джерело: *Мамонова В. В.* Модель побудови бюджетного механізму в територіальній громаді / В. В. Мамонова // Територіальна громада: знанєвість, дієвість : моногр. / [Ю. О. Куц, С. М. Сінченко, В. В. Мамонова, С. В. Газарян та ін.] ; за заг. ред Ю. О. Куца. – Х. : Віровець А. П. “Апостроф”, 2011. – С. 277–290.

ті встановлених у законодавстві правил формування основних параметрів місцевих бюджетів; забезпечення стабільності джерел їхніх доходів; закріплення за місцевими органами управління прерогативи визначення напрямів використання бюджетних коштів, у тому числі вільних, отриманих за рахунок перевищення фактичних надходжень над прогнозними, з метою стимулювання зацікавленості органів управління у перевиконанні планових показників за доходами.

Самодостатність трактується як наявність коштів відповідно до завдань, що ставляться перед органами управління територіальним розвитком, та визначає тотальне забезпечення державою делегованих повноважень (тобто повноважень органів виконавчої влади, наданих органам місцевого самоврядування), кількість яких лише за Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” на 13,8 % перевищує кількість власних повноважень, передусім у таких сферах, як освіта, охорона здоров’я, культура, фізична культура і спорт; регулювання земельних відносин та охорона навколишнього середовища; оборонна робота; забезпечення законності, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян. Крім того, у повному обсязі мають компенсуватися втрати місцевих бюджетів, пов’язані з державними рішеннями (наприклад, щодо встановлення пільг окремим категоріям громадян за проїзд у міському транспорті, у тому числі електротранспорті, який належить до об’єктів комунальної власності та отримує дотації з міського бюджету), а також законодавчо встановлюватися обмеження на вилучення коштів із місцевих бюджетів до державного бюджету.

Самодіяльність інтерпретується як схвалення ініціативи органів місцевого управління щодо пошуку резервів надходжень до місцевих бюджетів, наприклад, додаткове оподаткування одним із загальнодержавних податків (податок на доходи з фізичних осіб, акцизний збір) у певному діапазоні (від 0 до 0,5 %); підвищення ефективності використання кош-

тів місцевих бюджетів через скорочення необґрунтованих витрат і забезпечення результативності бюджетного фінансування через застосування програмно-цільового методу складання й виконання бюджету.

Самобутність тлумачиться як урахування місцевих особливостей, специфіки території при розробленні бюджетної політики, а саме: певна свобода у встановленні місцевих податків і зборів; формування фінансових нормативів бюджетної забезпеченості на підставі стандартів соціальних послуг, надання яких держава може гарантувати, введення зрозумілих коригувальних коефіцієнтів до таких нормативів залежно від своєрідності соціальної інфраструктури, її розгалуженості та просторового розташування; зміна функціональної спрямованості міжбюджетних трансфертів із підтримки на стимулювання з одночасним посиленням відповідальності місцевих органів управління за розвиток території.

Запропонована модель є інтерактивною, тому що передбачає діяльну участь усіх акторів бюджетного процесу та місцевого розвитку: від законодавчої влади до члена територіальної громади, від державного до сільського бюджету. Її впровадження зумовить певну стабільність і передбачуваність бюджетних вимірів, сприятиме посиленню фінансової спроможності органів місцевого самоврядування, забезпеченню дієвості територіальної громади.

Ґрунтуючись на завданнях бюджетної системи в умовах посткризового відновлення економіки, аналізі проблем, які їй сьогодні властиві, слід виокремити практичні кроки щодо подальшого реформування бюджетної системи України.

Перший крок пов'язаний із продовженням процесу бюджетної децентралізації. Як засвідчив аналіз нової редакції Бюджетного кодексу України, на сьогодні проведення реальної децентралізації бюджетної системи є складним завданням. В економічно розвинутих країнах Заходу вона є одним із ключових механізмів ефективного перерозподілу публічних кош-

тів. Для того щоб запрацював цей механізм, недостатньо передати кошти на рівень місцевої влади, водночас розширивши обсяг делегованих повноважень.

Необхідно передусім наділити місцеві органи влади відповідальністю та повноваженнями, які зобов'язуватимуть їх ефективно витратити бюджетні кошти. Це потребує чіткої структуризації та перегляду власних і делегованих повноважень, що реалізують місцеві органи влади. Обсяг делегованих повноважень має бути чітким та обмеженим, і саме на його виконання держава має надавати цільові трансферти з державного бюджету. Для фінансування власних повноважень потрібен розширений кошик доходів органів місцевого самоврядування. Крім того, оскільки абсолютна більшість місцевих бюджетів отримує з державного бюджету трансферти вирівнювання, раціональніше дозволити їм залишати у своєму розпорядженні частину національних податків, зібраних в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Таким чином із перерозподільного процесу буде вилучена ланка державного бюджету, що підвищить ефективність і оперативність руху коштів у бюджетній системі.

Другий крок – запровадження механізмів стимулювання економічної активності місцевої влади. З метою стимулювання активної економічної і фіскальної політики раціонально запровадити зв'язану модель податкової системи: закріпити за місцевими бюджетами частку національних податків, яка не враховуватиметься під час розрахунку міжбюджетних трансфертів. На наш погляд, найефективнішим заходом є закріплення за місцевими бюджетами 10 % податку на прибуток підприємств, що зумовить їхню зацікавленість в активізації роботи, спрямованої на сприяння зростанню надходжень цього податку та покращання умов ведення бізнесу. За бюджетами місцевого самоврядування слід також частково закріпити ПДВ. Реалізація цієї пропозиції сприятиме стабільному наповненню бюджетів органів місцевого самоврядування. За розрахунками

Науково-дослідного центру з проблем оподаткування Академії ДПС України, таке закріплення дасть змогу 70 % доходів, акумульованих на території регіону, залишати для задоволення власних потреб, що фактично забезпечить фінансову стійкість регіону відповідного територіального рівня [66, с. 16].

Ще одним фактором на користь розподілу ПДВ та податку на прибуток підприємств між державним і місцевими бюджетами є те, що ці дві статті податкових надходжень характеризуються найбільшими по Україні обсягами та стабільністю сплати. Розподіл цих податків також зменшить зустрічний рух фінансових ресурсів у вигляді трансфертів від органів державної влади, а отже, дасть змогу посилити контроль за їх використанням. І хоча для ПДВ і податку на прибуток підприємств характерні істотні помісячні коливання, їх надходження залежить від рівня розвитку та досягнутих результатів економічної діяльності в регіоні. Більше того, на надходження ПДВ як непрямого податку коливання кон'юнктури ринку суттєво не впливають. Математичний аналіз економічних показників регіонів, включаючи зовнішню торгівлю, вказує на значний податковий потенціал регіонів, що свідчить на користь наведених пропозицій.

Зауважимо, що доцільно розглянути пропозицію цільового використання надходжень від податку на прибуток підприємств: за їх рахунок можна фінансувати видатки інвестиційного характеру.

Крім того, для стимулювання реалізації фіскального потенціалу адміністративно-територіальних одиниць необхідно закріпити 50 % від перевищення прогнозованого обсягу надходжень першого кошику за переліком дохідних статей місцевих бюджетів, що не враховуються під час розрахунку міжбюджетних трансфертів. Це забезпечить зацікавленість місцевих органів влади в нарощуванні податкових надходжень на своїй території.

Названі додаткові статті доходів місцевих бюджетів мають стати основою бюджету розвитку, який залишиться складо-

вою спеціального фонду. Це не лише створить належну фінансову базу для соціально-економічного розвитку регіонів, а й сформує пряму залежність між фіскальною активністю органів місцевої влади та їхніми інвестиційними можливостями, що змусить ці органи займати активнішу позицію в реалізації податкового потенціалу регіону.

Третій крок – перегляд механізмів перерозподілу загальнонаціональних податків. Нині в Україні на процес перерозподілу бюджетних коштів чиниться значний політичний тиск. Для того щоб мінімізувати суб'єктивний вплив на перерозподіл державних коштів і забезпечити більшу обґрунтованість цього процесу, потрібно розширити практику формульного розрахунку трансфертів, а також переглянути окремі чинні формули. Наприклад, теперішній механізм перерозподілу податку на доходи фізичних осіб, згідно з яким він спрямовується за місцем реєстрації платника податків, котрий є податковим агентом із нарахування та сплати податку, призводить до того, що його більшу частину акумулюють ділові центри України. Навіть якщо окремі філії компаній функціонують у регіоні, і влада фінансує виробництво публічних товарів та послуг під відповідну кількість працівників, податок сплачується за місцем реєстрації компанії, а не місцем роботи відповідної філії. Таким чином, регіони, передусім слаборозвинуті, отримують менше коштів від цього податку навіть за більшої кількості робочих місць, попри те, що вони, навпаки, потребують більше ресурсів для стимулювання ділової активності. Оскільки серед завдань податкової реформи часто називається перехід до консолідованої звітності, є ризик, що податок на доходи фізичних осіб узагалі сплачуватиметься лише в обласних центрах та м. Києві. У такому контексті доцільніше сформувати єдиний фонд надходжень цього податку і перерозподіляти його через застосування формульного підходу, який спиратиметься на кількість зареєстрованих на відповідній території жителів.

Місцеві податки і збори повинні втілювати ту частину дохідної бази місцевих бюджетів, щодо якої центральним орга-

нам влади не належить жодних повноважень відносно вилучення й навіть урахування в складі доходів під час створення проектів місцевих бюджетів. Ці кошти повною мірою мають бути власністю органів місцевого самоврядування, на яку вони спираються під час виконання своїх завдань і функцій.

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 завдань. Проте чинна в Україні практика місцевого оподаткування суперечить сформованим у фінансовій науці уявленням щодо сутності та призначення цього інституту, його ролі у становленні й функціонуванні повноцінного місцевого самоврядування як підґрунтя кожного демократичного режиму.

Очевидно, слід переглянути склад місцевих податків і зборів та запровадити податки, які більшою мірою відображали б 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.

Ми вважаємо, що необхідно закріпити за місцевим самоврядуванням достатню кількість фінансових ресурсів, більшість яких отримує статус місцевих податків і зборів. Адже зміцнити місцеве самоврядування в Україні можна лише шляхом удосконалення фіскальної політики. Однак комплексне обговорення питань 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 потрібно змінити систему розподілу податку на доходи фізичних осіб між місцевими бюджетами. Чинна система справляння цього податку, як зазначалося, передбачає його надходження до місцевого бюджету за місцем роботи платника податку. Слід запровадити єдиний порядок сплати податку на доходи фізичних осіб за місцем проживання громадянина. Зарахування частини цього податку до місцевого бюджету за місцем проживання платника дасть змогу, з одного боку, закріпити зв'язок жителів адміністративно-територіальних одиниць із відповідними місцевими бюджетами через систему оподаткування, з другого – спрямувати діяльність місцевих органів влади відповідно до інтересів місцевих жителів.

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

Дуже важливо підвищувати частку власних доходів місцевих бюджетів, чому сприятиме 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 у проведенні соціальної та економічної політики посилюється. Тому важливим елементом реформування системи місцевого оподаткування є відмова від неефективних податків і зборів, які не мають ні фіскального (іноді надходження від податків не перевищують витрат зі стягнення), ні регулюючого значення.

До переліку місцевих податків і зборів потрібно додати податок на спадщину, дарування для фізичних осіб, податок на майно підприємств, організацій. Ці податки сприятимуть перерозподілу коштів із встановленням залежності між обсягами місцевих бюджетів і результатами господарювання підприємств, рівнем оплати праці робітників, ступенем розвитку ринку нерухомості, ефективного використання суб'єктами господарювання майна та ін., що стимулюватиме органи місцевої влади створювати сприятливі умови для розвитку підприємництва, адже це безпосередньо впливатиме на обсяги доходів місцевих бюджетів. Органам місцевого самоврядування необхідно передати фіскальні інструменти, які є фактично місцевими (тобто зараховуються до місцевих бюджетів): плату за землю та податок за першу реєстрацію транспортних засобів. Ці податкові платежі мають значні обсяги та стабільно надходять до бюджетів. Крім того, базу оподаткування платою 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.

Доцільно віднести до системи місцевого оподаткування екологічні податки, запровадивши їх на продукт, що забруднює навколишнє середовище. Вони увійдуть до ціни, і їх застосування не лише сприятиме зниженню загального рівня забруднення, а й стимулюватиме виробництво екологічно чистої продукції, адже додатковий фінансовий тягар збільшує ціну шкідливої продукції.

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

На наш погляд, в Україні слід розширити перелік місцевих податків, що мали б форму плати населення за надані місцеві

послуги, тобто запровадивши нові податки і збори, надавши статус місцевих окремим загальнодержавним податкам, зокрема, ввести місцеві акцизи на тютюнові й алкогольні вироби, що обмежувало б вживання шкідливих для здоров'я товарів. При цьому вони повинні мати цільове використання. Також актуальним є запровадження місцевих зборів за розміщення новобудов у центральній частині міста. Доцільно встановити місцеві збори за послуги, що надаються комунальними службами: за прибирання вулиць, вивезення сміття, утилізацію відходів. Можна ввести штрафні санкції за несвоєчасне вивезення сміття, які сплачували б організації, що відповідають за цей напрям роботи.

Водночас потрібно оновити правове регламентування справляння місцевих податків і зборів, ухваливши відповідний закон, що враховуватиме суттєві зміни у відносинах власності, реальних доходах населення та соціальній культурі.

Зарубіжний досвід переконує, що в Україні є можливість і перспективи для запровадження податків на цінні папери, біржові операції, грошові капітали, приріст капіталу, право розміщення офісів у центральній частині міста.

Реформування системи місцевих податків і зборів потребує вжиття таких заходів:

- а) з метою економічної зацікавленості органів місцевого самоврядування в розвитку й зміцненні своєї фінансової бази слід законодавчо встановити, що місцеві податки і збори, введені за їхньої ініціативи, не входять до дохідної бази при визначенні нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів у бюджети місцевих рад. Можна навіть передбачити право Верховної Ради України на введення трьох-чотирьох місцевих податків, а решту передати органам місцевого самоврядування – від їх запровадження до використання отриманих коштів;
- б) задля попередження впливу вищих представницьких і виконавчих структур на економічну самостійність орга-

нів місцевого самоврядування слід розглянути питання про можливість залучення коштів від упродовження місцевих податків і зборів, а також їх використання в умовах колишнього самооподаткування населення в сільській місцевості, тобто щоб сума місцевих податків і зборів не була джерелом доходів бюджету;

- в) надання переваги у введенні місцевих податків і зборів місцевим органам самоврядування. Однак виконання всього комплексу робіт неможливе без активної участі фінансових і податкових органів, оскільки органи самоврядування в цьому плані не готові як професійно, так і матеріально.

Слід визнати, що через велике завантаження місцеві податкові органи не в змозі приділяти всебічну і постійну увагу місцевим податкам і зборам. У зв'язку із цим доцільно ввести до штату місцевих органів самоврядування працівників муніципальної податкової служби з утриманням їх за рахунок надходжень місцевих податків і зборів, підпорядкувавши їх державним податковим інспекціям;

- г) у законодавчому акті, крім загальнодемократичних підходів до фінансово-податкової політики, а також напрямів її реалізації, мають бути висвітлені питання податкового навантаження та його регулювання, розмежування фінансово-бюджетних і податкових органів, визначатися статус, повноваження, напрями скоординованої діяльності й відповідальності фінансових, податкових, митних, банківських та інших органів і служб фінансової системи в проведенні фінансової і податкової політики, зокрема щодо місцевих податків і зборів. У цьому документі повинні відображатися питання розвитку фінансової культури й етики, всебічної відповідальності суб'єктів, які беруть участь у процесі впровадження фінансової та податкової політики.

Таким чином, головними напрямками податкової політики у сфері місцевого оподаткування є:

- забезпечення реалізації основних принципів податкової і бюджетної політики, спрямованої на створення міцної фінансово-економічної бази;
- формування стабільного законодавчого підґрунтя оподаткування з метою збільшення податкових надходжень до бюджетів місцевого самоврядування;
- удосконалення структури податкових органів;
- активізація роботи з підвищення рівня правової культури населення;
- посилення державного контролю за дотриманням чинного законодавства щодо оподаткування, справляння передбачених законом місцевих податків і зборів.

Досить реальними способами збільшення дохідної частини місцевих бюджетів можуть бути:

- а) зарахування до доходів бюджету розвитку частини податку на прибуток підприємств (крім податку на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності) згідно з додатковими ставками такого податку з наданням права місцевим радам встановлювати їх у законодавчо визначених розмірах (очікувані надходження – 7,3 млрд грн). Норма щодо зарахування такого джерела до місцевих бюджетів була, на жаль, скасована з прийняттям Податкового кодексу України;
- б) встановлення пропорції розподілу надходжень від ПДВ між державним та місцевими бюджетами;
- в) прискорення прийняття порядку перерахування до загального фонду місцевих бюджетів 50 % надходжень податку на прибуток підприємств та акцизного податку понад річні розрахункові обсяги, визначені у законі про державний бюджет, відповідно до ч. 5 ст. 108 Бюджетного кодексу України;

- г) спрямування до місцевих бюджетів частини акцизного податку з нафтопродуктів і транспортних засобів – Асоціацією міст України розроблено та подано до Кабінету Міністрів України, комітетів Верховної Ради України з питань бюджету; з питань фінансів і банківської діяльності; податкової та митної політики відповідні законопроекти (очікувані надходження – 2,7 млрд грн);
- д) розширення переліку платних послуг, що можуть надавати бюджетні установи;
- е) відновлення зарахування до місцевого самоврядування 50 % адміністративних штрафів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Узагальнюючи результати дослідження, можна дійти висновку, що чинна в Україні система місцевих податків і зборів, як і податкова система країни загалом, потребує постійного вдосконалення, оскільки від неї вимагається, з одного боку, забезпечення фінансовими ресурсами потреби органів місцевого самоврядування, а з другого – виконання функції інструменту місцевої соціально-економічної політики, спрямованої на реалізацію завдань збалансованості економіки та розвитку регіонів. Існування місцевих податків і зборів відповідає насамперед інтересам територіальних громад, від імені яких діють органи місцевого самоврядування, оскільки такі платежі є виключно їхньою фінансовою базою. З огляду на це метою введення місцевих податків і зборів є забезпечення органів місцевої влади коштами, необхідними для виконання їхніх завдань і функцій, що перебуватимуть у їхньому самостійному розпорядженні й концентруватимуться у відповідних бюджетах. На нашу думку, значною мірою неефективність системи місцевого оподаткування в Україні спричинена недосконалою системою адміністрування цих податків. Як наслідок, навіть при закріпленні достатнього кола платників податків і раціональної ставки податку місцеві бюджети недоотримують чималі кошти.

Отже, пошук шляхів збільшення обсягу місцевих податків і зборів повинен відбуватися в напрямі не лише простого збільшення кількості платників податків та розширення бази оподаткування, а й вибору таких податків і визначення платників, які б забезпечували невеликі адміністративні витрати та ефективний податковий контроль при достатньому обсязі надходжень, що дасть змогу створити надійне джерело дохідної частини місцевих бюджетів. Дотримання цих вимог є запорукою створення міцної, стабільної системи місцевого оподаткування в Україні, яка сприятиме ефективній реалізації регіональної соціально-економічної політики та забезпечить фінансову стійкість регіонів.

Удосконалення системи податкових надходжень місцевих бюджетів, посилення їхньої фіскальної ролі як фундаментального напрямку зміцнення місцевих бюджетів сприятиме підвищенню ефективності регіональної фіскальної політики, стимулюватиме соціально-економічний розвиток регіонів і держави загалом.

Зауважимо, що дохідна частина місцевих бюджетів є складовою дохідної спроможності органів місцевого самоврядування, яка також охоплює створення умов для зростання дохідного потенціалу регіонів, особливих умов для залучення до них інвестиційного капіталу. У зв'язку з тим, що формування регіональних бюджетних проектів, включаючи спільні проекти з приватними інвесторами, ефективний контроль їх виконання підвищують дохідну спроможність органів місцевого самоврядування, пропонуємо прискорити втілення інноваційних методів бюджетування на регіональному рівні, зокрема програмно-цільового методу, в межах якого варто використовувати метод аналізу ієрархій та розроблені виконавцями теми модифікацію цього методу й аналітичну процедуру прийняття рішень. Для ефективного контролю виконання проектів можна запропонувати методіку, побудовану на теорії ймовірнісних процесів.



СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 (редакція від 16.11.2009) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_036
2. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР.
4. Стратегія розвитку системи управління державними фінансами : схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 № 774-р.
5. Нова архітектура бюджетної системи України : ризики та можливості для економічного зростання : аналіт. доп. / авт. кол. ; кер. авт. кол. О. О. Молдован. – К. : НІСД, 2010. – 72 с.
6. *Луніна І. О.* Формування місцевих бюджетів на основі принципу еквівалентності: шлях до ефективної бюджетної системи України / І. О. Луніна // *Фінанси України*. – 2010. – № 9. – С. 14–19.
7. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
8. *Mamonova V.* Local Self-government in the Ukrainian Authority's Territorial Organization: Problems and Priorities of the Development / *V. Mamonova // Public Policy and Administration : Kaunas University of Technology; Mycolas Romeris University*. – Kaunas : Technologija, 2010. – № 33. – Р. 45–56.
9. Концепція адміністративної реформи в Україні : затв. указом Президента України від 22.07.1998 № 810/98 // *Офіційний вісник України*. – 1998. – № 27. – Ст. 976.
10. Матеріали Громадських обговорень законопроектів “Про територіальний устрій України”, “Про місцеве самоврядування громади”, “Про самоврядування району”, “Про самоврядування області”, “Про внесення змін до Закону України “Про місцеві державні адміністрації” 26 лип. 2005 р. – Х. : НТУ “ХПІ”, 2005. – 200 с.

11. *Мамонова В. В.* Сучасні підходи до адміністративного реформування територіальної організації влади / В. В. Мамонова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – 2006. – Вип. 2 (28). – Ч. 1. – С. 101–111.
12. *Кириленко О. П.* Місцеві бюджети України: історія, теорія, практика / О. П. Кириленко. – К. : НІОС, 2000. – 384 с.
13. *Павлюк К. В.* Формування доходів місцевих бюджетів / К. В. Павлюк // Фінанси України. – 2006. – № 4. – С. 24–37.
14. *Пасічник Ю. В.* Бюджетна система України та зарубіжних країн / Ю. В. Пасічник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 514 с.
15. *Стоян В. І.* Розмежування повноважень між учасниками бюджетного процесу та організація взаємодії з ними органів державного казначейства / В. І. Стоян // Фінанси України. – 2006. – № 7. – С. 6–10.
16. *Юшко С. В.* Організація міжбюджетних відносин в Україні: стан, проблеми і перспективи / С. В. Юшко // Фінанси України. – 2009. – № 1. – С. 86–97.
17. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI (редакція від 07.11.2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user=index>.
18. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну “законодавство”) від 09.07.1998 № 12-рп/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
19. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України : закон України від 13.01.2005 № 2350-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 10. – Ст. 189.
20. Про Державний бюджет України на 2006 рік : закон України від 20.12.2005 № 3235-IV // Офіційний вісник України. – 2006. – № 52. – Ст. 3251.
21. *Мамонова В. В.* Принципи фінансового забезпечення місцевого самоврядування: недосконалість механізмів реалізації / В. В. Мамонова // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – 2007. – Вип. 1 (16). – С. 199–205.
22. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

23. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI (редакція від 10.11.2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user=index>.
24. *Кравченко В. І.* Місцеві фінанси України : навч. посіб. / В. І. Кравченко. – К. : Знання, 1999. – 487 с.
25. Місцеві фінанси : підручник / авт. кол. ; за ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.
26. *Біла С. О.* Місцеве самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку : аналіт. доп. / С. О. Біла, І. Г. Бабець, В. І. Жук та ін. / НІСД. – К., 2009. – 62 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Table/15122009/ingex.htm>
27. Державне управління регіональним розвитком України / за заг. ред. В. Є. Воротіна, Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.
28. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк [та ін.]. – К. : НАДУ, 2011.
29. Финансово-экономические проблемы муниципальных образований: 200-летию Министерства финансов Российской Федерации посвящается / под ред. Н. Г. Сычева, К. И. Таксира. – М. : Финансы и статистика, 2002. – 704 с.
30. *Бондарук Т. Г.* Місцеве самоврядування і місцеві фінанси в умовах адміністративного реформування / Т. Г. Бондарук // Актуальні проблеми економіки. – 2011. – № 5. – С. 162–169.
31. *Бондарук Т. Г.* Механізм фінансового забезпечення функцій органів місцевого самоврядування / Т. Г. Бондарук // Актуальні проблеми економіки. – 2011. – № 8. – С. 250–258.
32. *Свяневич П.* Основы фискальной децентрализации. Справочное руководство для стран с переходной экономикой / П. Свяневич. – Будапешт : Институт открытого общества, 2003. – 77 с.
33. *Кудряшов В. П.* Поняття бюджетної системи та її децентралізації / В. П. Кудряшов, Б. В. Сіленков // Фінанси України. – 2006. – № 8. – С. 25–32.
34. *Старостенко Н. В.* Розподіл бюджетних ресурсів між рівнями влади: теоретичні підходи та можливості їх застосування в Україні / Н. В. Старостенко // Фінанси України. – 2004. – № 6. – С. 38–45.
35. *Кириленко О. П.* Зміцнення доходної бази місцевих бюджетів / О. П. Кириленко // Фінанси України. – 1996. – № 9. – С. 35–39.

36. Павлюк К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України : монографія / К. В. Павлюк. – К. : НДФІ, 2006. – 584 с.
37. Єфименко Т. І. Перспективи реформування фіскального простору місцевих бюджетів / Т. І. Єфименко // Наукові праці НДФІ. – 2012. – № 3 (60). – С. 20–32.
38. Фінансова система національної економіки: проблеми розвитку та управління змінами : у 3 т. Т. 3 / за заг. ред. Т. І. Єфименко ; ДННУ “Акад. фін. управління”. – К., 2012. – 958 с.
39. Луніна І. О. Податкові повноваження місцевих органів влади / І. О. Луніна // Економіст. – 2001. – № 2. – С. 37–39.
40. Заїчко І. В. Роль бюджетної політики у забезпеченні фінансової незалежності органів місцевого самоврядування / І. В. Заїчко // Наукові праці НДФІ. – 2010. – № 1 (50). – С. 47-55.
41. Корсаков С. С. Напрями підвищення фінансової спроможності місцевих бюджетів / С. С. Корсаков // Наукові праці НДФІ. – 2011. – № 1 (54). – С. 69–79.
42. Грiневська С. М. Модернізація національної економіки шляхом забезпечення саморозвитку регіонів / С. М. Грiневська // Актуальні проблеми економіки. – 2012. – № 11. – С. 169–173.
43. Чікіта І. Фінансова автономія органів місцевого самоврядування як умова демократичного розвитку / І. Чікіта // Світ фінансів. – 2012. – № 3. – С. 37–45.
44. Стефанюк І. Б. Удосконалення механізму фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування / І. Б. Стефанюк // Фінанси України. – 2013. – № 2. – С. 71–82.
45. Бюджет України за 2007 рік : стат. зб. / Міністерство фінансів України. – К., 2008. – С. 18.
46. Бюджет України 2012 / Міністерство фінансів України. – К., 2013. – С. 13.
47. Податкова система України : підручник / В. М. Федосов, В. М. Опарін, Г. О. П'ятаченко та ін. ; за ред. В. М. Федосова. – К. : Либідь. – 1994. – 464 с.
48. Юрій С. І. Бюджетна система України : навч. посіб. / С. І. Юрій, Й. М. Бескид. – К. : НІОС, 2000. – 400 с.
49. Кучерявенко Н. П. Налоговое право : учебник / Н. П. Кучерявенко. – Х. : Консум, 1997. – 432 с.

50. *Рыбак В. В.* Рыночная трансформация системы доходов местного самоуправления: теория и практика / В. В. Рыбак. – Д. : ИЭП НАН Украины, 2000. – 279 с.
51. *Новосельська Л. І.* Переваги та недоліки Податкового кодексу України / Л. І. Новосельська, В. А. Козанкевич // Науковий вісник НЛТУ України. – 2011. – Вип. 21.5. – С. 269–272.
52. *Олійник О. В.* Податковий кодекс України: оцінка змін в оподаткуванні / О. В. Олійник, С. В. Юшко // Вісник ХНАУ. – 2011. – № 8. – С. 3–13.
53. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів : монографія / І. О. Луїна, О. П. Кириленко, А. В. Лучко та ін. – К. : НАН України, Ін-т екон. та прогнозув., 2010. – 320 с.
54. Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної та банківської систем України станом на 01.01.2010 / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Month%20bankbudget/2009_12_bank&budget_new_ukr.pdf.
55. Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної та банківської систем України станом на 01.01.2011 / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Month%20bankbudget/2010/2010_12_bank&budget_new_ukr.pdf.
56. Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної та банківської систем України / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/news/559>.
57. *Федосов В. М.* Сутність і проблематика бюджетування: українські реалії / В. М. Федосов, Т. С. Бабич // Фінанси України. – 2008. – № 1. – С. 10–13.
58. *Степюк В.* Доходи місцевих бюджетів: актуальні питання обслуговування / В. Степюк // Казна України. – 2010. – № 5.– С. 26–27.
59. *Огонь Ц. Г.* Програмно-цільовий метод та ефективність бюджетних програм / Ц. Г. Огонь // Фінанси України. – 2009. – № 7. – С. 20–29.
60. *Януль І. Є.* Застосування програмно-цільового методу формування бюджетів / І. Є. Януль // Фінанси України. – 2005. – № 4. – С. 19–21.

61. *Немова Л. А.* Взаимоотношения федерального центра и регионов в финансово-экономической сфере: опыт зарубежных федераций / Л. А. Немова. – М. : ДиС, 2009. – 145 с.
62. *Spahn P. B.* Germany / P. B. Spahn, W. Foettinger // Fiscal Federalism in Theory and Practice. – Washington : IMF, 2007. – 32 p.
63. Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
64. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2010 рік / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/news/435>.
65. *Василенко Л.* Формування місцевих бюджетів та соціальне партнерство / Л. Василенко, А. Василенко // Вісник КНТЕУ. – 2011. – № 1. – С. 50–57.
66. *Камінська І. М.* Децентралізація бюджетних коштів як інструмент стимулювання соціально-економічного розвитку регіону / І. М. Камінська // Економічний форум. – 2011. – № 4. – С. 15–20.
67. *Алакоз І. С.* Шляхи зміцнення фінансового стану органів місцевого самоврядування в Україні / І. С. Алакоз, А. Ю. Савенко // Вісник Хмельниць. нац. ун-ту. – 2011. – № 2. – Т. 1. – С. 168–171.
68. *Бартчук Ю. А.* Шляхи реформування системи місцевого оподаткування в Україні / Ю. А. Бартчук // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології. – 2011. – № 1 (4). – С. 82–84.
69. *Корнєєв В. В.* Сучасні орієнтири оптимізації дохідної частини місцевих бюджетів / В. В. Корнєєв, А. В. Щесняк // Наука й економіка. – 2011. – № 2 (22). – С. 28–32.
70. *Корнієнко Т. Н.* Місцеві податки і збори в Податковому кодексі України – шлях до зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів / Т. Н. Корнієнко, С. А. Корнієнко // Вісник ДДФА: екон. науки. – 2011. – № 1 (25). – С. 111–115.
71. *Прядко В. В.* Проблеми формування дохідної частини місцевих бюджетів та шляхи їх розв'язання / В. В. Прядко // Наук. вісн. Буков. держ. фін. академії. – 2010. – № 1 (18). – С. 6–12.
72. *Хілобок Ю. А.* Шляхи зміцнення бази місцевих бюджетів України / Ю. А. Хілобок // Вісник БУМіБ. – 2010. – № 1 (9). – С. 111–115.
73. *Хомутовська Я. М.* Формування місцевих бюджетів та облік їх витрат і доходів / Я. М. Хомутовська // Прометей : регіон. зб. наук. пр. з економіки. – 2011. – № 2 (35). – С. 267–270.

74. *Ярошевич Н. Б.* Шляхи збільшення доходної бази місцевих бюджетів в Україні / Н. Б. Ярошевич, О. Я. Липа // Науковий вісник НАГУ України. – 2010. – Вип. 20.10. – С. 278–282.
75. *Богачов С.* Проблеми й перспективи формування місцевих бюджетів у великих містах (у світлі реформування податково-бюджетного законодавства України) / С. Богачов // Схід. – 2011. – Спецвип. № 1 (108). – С. 8–12.
76. *Алексеєнко Л. М.* Пріоритетні напрями зміцнення доходної бази місцевих бюджетів / Л. М. Алексеєнко, М. А. Акімова // Наука й економіка. – 2011. – № 1 (21). – С. 7–9.
77. *Галушка А. В.* Пропозиції вдосконалення бюджетної політики на місцевому рівні / А. В. Галушка, К. В. Тарасевич // Вісник економіки транспорту і промисловості. – 2011. – № 36. – С. 27–30.
78. *Василенко О. В.* Світовий досвід формування інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів / О. В. Василенко // Держава та регіони. – 2009. – № 2. – С. 29–36.
79. *Попова С. П.* Удосконалення наповнення місцевих бюджетів / С. П. Попова // Наукові праці КНТУ. Економічні науки. – 2010. – Вип. 17. – С. 36–42.
80. *Пушак Я. Я.* Резерви підвищення забезпеченості доходної частини місцевих бюджетів / Я. Я. Пушак // Вісник УБС НБУ. – 2011. – № 1 (10). – С. 29–32.
81. *Олійник Л. А.* Формування доходів місцевих бюджетів / Л. А. Олійник // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону. – 2009. – Вип. 5. – Т. 1. – С. 53–58.
82. *Деркач М.* Шляхи посилення доходної бази місцевих бюджетів України / М. Деркач // Схід. – 2011. – Спецвип. № 1 (108). – С. 48–51.
83. *Бондарук Т. Г.* Обґрунтування стратегії управління фінансами місцевого самоврядування / Т. Г. Бондарук // Актуальні проблеми економіки. – 2008. – № 11. – С. 63–72.
84. *Мамонова В.* Місцеві бюджети : стан та основні напрямки реформування / В. Мамонова, Ю. Шибалкіна // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 2 (6). – С. 157–161.
85. *Тулай О. І.* Зарубіжний досвід функціонування місцевих бюджетів та можливість його імплементації у вітчизняну практику / О. І. Тулай // Культура народів Причорномор'я. – 2007. – № 121. – С. 93–97.

86. *Чернявська О. В.* Особливості фінансування соціально-економічних потреб територіальних громад: зарубіжний досвід / О. В. Чернявська, О. В. Тимошенко // Економіка розвитку. – 2011. – № 1 (57). – С. 80–82.
87. *Деркач М. І.* Впровадження світового досвіду формування доходної частини місцевих бюджетів в Україні / М. І. Деркач, М. В. Литвин // Економічний простір. – 2011. – № 49. – С. 61–67.
88. *Дмитровська В. С.* Зарубіжний досвід місцевого оподаткування / В. С. Дмитровська // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону. – 2008. – № 4. – Ч. 2. – С. 50–56.
89. *Величко О.* Іноземний досвід реформування податкової системи / О. Величко, І. Дмитренко // Економіст. – 2009. – № 7. – С. 120–123.
90. *Чабан Я. І.* Світовий досвід фінансування соціально-економічного розвитку області за рахунок податкових надходжень / Я. І. Чабан // Науковий вісник НЛТУ України. – 2008. – Вип. 18. – С. 135–141.
91. *Духовна О.* Правове регулювання запозичень до місцевих бюджетів у США та країнах Західної Європи / О. Духовна // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 10. – С. 199–202.
92. *Буряченко А. Є.* Переваги та недоліки боргового фінансування місцевих потреб / А. Є. Буряченко // Фінанси, облік і аудит. – 2009. – № 13. – С. 14–20.
93. *Диба О. М.* Механізм залучення зовнішніх ресурсів формування інвестиційного потенціалу місцевих бюджетів / О. М. Диба, В. В. Крук // Вісник ДНУЕТ ім. М. Туган-Барановського. Економічні науки. – 2010. – № 3. – С. 306–314.
94. *Шкарупа О. В.* Аналіз проблем та напрямків удосконалення системи оподаткування в Україні / О. В. Шкарупа, А. В. Романченко // Механізм регулювання економіки. – 2010. – № 1. – С. 185–191.
95. *Іваненко В.* Місце та роль місцевих податків і зборів у забезпеченні місцевого самоврядування / В. Іваненко // Фінанси України. – 2005. – № 4. – С. 32–34.
96. *Луніна І. О.* Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин : монографія / І. О. Луніна. – К. : Наук. думка, 2006. – С. 41–47.
97. *Bird R. M.* Intergovernmental fiscal relations: universal principles, local applications / R. M. Bird // Georgia State University. Andrew Young School of Policy Studies. International Studies Program, Working Paper. – 2000. – № 00-2. – P. 10.

98. *Peffekofen R.* *Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen / R. Peffekofen // Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften.* – Stuttgart, 1980. – Bd. 2. – S. 622.
99. *Journard I.* *Fiscal relations across government levels / I. Journard, P. M. Kongsritd // OECD Economics Department Working Papers.* – № 375. – P. 64.
100. *Musgrave R. A.* *Die Öffentliche Finanzen in Theorie und Praxis / R. A. Musgrave, P. B. Musgrave, L. Kullmer.* – Stuttgart : UTB, 1994. – S. 37.
101. *Blöchliger H.* *Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments / H. Blöchliger, D. King // OECD Working Papers on Fiscal Federalism.* – 2006. – № 2. – P. 13.
102. *McGee R. W.* *Taxation and public finance: a philosophical and ethical approach / R. W. McGee // Commentaries on the Law of Accounting & Finance.* – 1997. – Vol. 1. – P. 173.
103. *Oates W. E.* *Fiscal Federalism / W. E. Oates.* – Princeton : Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1972 (процит. з: *Goodspeed T. J.* *Tax competition, benefit taxes, and fiscal federalism / T. J. Goodspeed // National Tax Journal.* – 1998. – № 3. – P. 580).
104. *Hamilton B. W.* *Is the Property Tax a Benefit Tax? / B. W. Hamilton // Local Provision of Public Services: The Tiebout Model after Twenty Five Years / ed. by G. R. Zodrow.* – N. Y. : Academic Press, Inc., 1983 (процит. з: *Guilfoyle J. P.* *The effect of property taxes on home values / J. P. Guilfoyle, R. C. Rutherford // Journal Of Real Estate Literature.* – 2000. – Vol. 8 (2). – P. 109–127).
105. *Варфоломеев С.* *Український ринок муніципальних облігацій : аналіт. огляд / С. Варфоломеев ; Компанія ПАДКО, Проект технічної допомоги Агентства США з міжнародного розвитку “Впровадження пенсійної реформи в Україні”.* – К., 2003. – 47 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pension.kiev.ua/files/Municipal-Bonds>.
106. *Падалка В. М.* *Фінансування проектів розвитку міст за рахунок місцевих запозичень / В. М. Падалка // Фінанси України.* – 2004. – № 11. – С. 89–99.
107. *Декларация о принципах местного самоуправления государств – участников Содружества Независимых Государств // Вестник Межпарламентской Ассамблеи.* – 1993. – № 1. – С. 160–164.
108. *Курносова К. В.* *Вдосконалення системи місцевих запозичень / К. В. Курносова // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право.* – 2011. – № 5 (58). – С. 54–57.

109. *Лапшина Т. В.* Застосування методу аналізу ієрархій в управлінні місцевим боргом / Т. В. Лапшина // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. – 2011. – № 5 (58). – С. 47–53.
110. Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.
111. Офіційний сайт Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ssmc.gov.ua>.
112. *Луніна І.* Підвищення ефективності місцевих запозичень в Україні / І. Луніна, Т. Вахненко // Економіст. – 2005. – № 10. – С. 38–41.
113. *Кізима Т. О.* Прагматика та перспективи трансформації заощаджень домогосподарств у інвестиціях / Т. О. Кізима // Економіка, фінанси, право. – 2010. – № 10. – С. 23–26.
114. *Кухтій А. П.* Вплив макроекономічних факторів на динаміку заощаджень населення / А. П. Кухтій, К. О. Воробйова // Економіка розвитку. – 2011. – № 1 (57). – С. 59–62.
115. *Франченко О. Л.* Фондовий ринок України як базова структура з перетворення заощаджень населення в інвестиційні ресурси / О. Л. Франченко // Вісник БУМіБ. – 2010. – № 3 (11). – С. 103–107.
116. *Породко Ю. М.* Особливості функціонування інвестиційних фондів як досконалої форми капіталовкладення фінансових ресурсів населення / Ю. М. Породко // Інноваційна економіка. – 2010. – № 3. – С. 244–248.
117. *Іващенко М. В.* Інституціональний аналіз видів фінансової поведінки українських домогосподарств / М. В. Іващенко // Вісник Університету банківської справи Національного банку України. – 2011. – № 1 (10). – С. 17–21.
118. *Дмитренко М. Г.* Формування та реалізація регіональної ощадної політики / М. Г. Дмитренко // Проблеми та перспективи розвитку банківської системи України : зб. наук. пр. – 2010. – Вип. 29. – С. 13–23.
119. *Кундицький О. О.* Регіональні особливості фінансової бази інвестування в Україні / О. О. Кундицький // Науковий вісник НАТУ України. – 2011. – Вип. 21.6. – С. 242–249.
120. *Рубенок Т. М.* Кредитні механізми зміцнення доходної бази місцевих бюджетів України / Т. М. Рубенок, Г. В. Грушицька // Наук. вісн. Буков. держ. фін. академії. – 2010. – № 1 (18). – С. 86–90.
121. *Рекуненко І. І.* Роль муніципальних облігацій на ринку місцевих запозичень / І. І. Рекуненко, О. В. Котляревський // Збірник наукових праць ЧДТУ. Економічні науки. – 2009. – Вип. 22. – С. 40–44.

122. *Кравченко В.* Запозичення: боргова яма чи рятівне коло місцевого самоврядування в країнах зарубіжжя? / В. Кравченко // Проблеми трансформації територіальної організації влади : зб. матер. та док. / наук. ред. М. Пухтинський. – К. : Атіка, 2005. – 852 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.municipal.gov.ua>.
123. *Стеценко Т. В.* Інвестування населення в облігації місцевої позики: оцінка перспектив / Т. В. Стеценко // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. – 2012. – № 3. – С. 55–64.
124. *Франченко О. А.* Використання заощаджень населення в інвестування економіки країни через структури фондового ринку / О. А. Франченко // Економічний часопис – XXI. – 2010. – № 9–10. – С. 26–29.
125. *Ковалевський Л. Г.* Макроекономіка : конспект лекцій / Л. Г. Ковалевський. – К. : УАЗТ, 2005. – 224 с.
126. Монетарний огляд за 2010 рік / НБУ, Департамент монетарної політики. – К., 2011. – 11 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua>.
127. *Макаренко О. І.* Оцінка рівня тіньової складової ринку праці в Україні / О. І. Макаренко // Вісник Запорізького національного університету. – 2010. – № 1 (5). – С. 159–164.
128. Офіційний сайт Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua>.
129. Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.
130. Річні звіти Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ssmc.gov.ua>.
131. Офіційний сайт рейтингового агентства “Кредит-Рейтинг” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.credit-rating.ua/ua>.
132. Українська асоціація інвестиційного бізнесу: Аналітичний огляд ринку управління активами в Україні в 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uaib.com.ua>.
133. Бюджетний менеджмент : підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін. ; за заг. ред. В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2004. – 864 с.
134. *Самойлова О.* Тиша на ринку муніципальних запозичень / О. Самойлова // Урядовий кур'єр. – 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukurier.gov.ua>.
135. *Саати Т. А.* Принятие решений: метод анализа иерархий / Т. А. Саати. – М. : Радио и связь, 1989. – 316 с.

136. *Saaty T. L. Relative Measurement and Its Generalization in Decision Making: Why Pairwise Comparisons are Central in Mathematics for the Measurement of Intangible Factors: The Analytic Hierarchy / Network Process / T. L. Saaty // RACSSAM. – 2008. – Vol. 102 (2). – P. 251–318.*
137. *Луніна І. О. Формування місцевих бюджетів на основі принципу еквівалентності: шлях до ефективної бюджетної системи України / І. О. Луніна // Фінанси України. – 2010. – № 9. – С. 3–12.*
138. *Білорус О. Г. Глобальні трансформації торгівлі : монографія / О. Г. Білорус, В. І. Власов. – К. : ННЦ ІАЕ, 2008. – 228 с.*
139. *Гальчинський А. Г. Глобальні трансформації: концептуальні альтернативи. Методологічні аспекти / А. Г. Гальчинський. – К. : Либідь, 2006. – 312 с.*
140. *Стратегія економічного розвитку в умовах глобалізації : монографія / за ред. Д. Г. Лук'яненко. – К. : КНЕУ, 2001. – 482 с.*
141. *Майбутнє України: стратегія поступу : монографія / Ю. В. Макогон, І. О. Амоша та ін. ; НАН України, Академія економічних наук України. – Д. : Юго-Восток, ЛТД, 2008. – 304 с.*
142. *Международная экономическая деятельность Украины : учеб. для студ. экон. спец. вузов / Ю. В. Макогон и др. ; под общ. науч. ред. Ю. В. Макогон ; Донецк. нац. ун-т. – Д. : ДонНУ, 2009. – 570 с.*
143. *Філіпенко А. С. Глобальні форми економічного розвитку: історія і сучасність / А. С. Філіпенко. – К. : Знання, 2007. – 670 с.*
144. *Філіпенко А. С. Міжнародні економічні відносини: теорія : підручник / А. С. Філіпенко. – К. : Либідь, 2008. – 408 с.*
145. *Фомін І. С. Особливості позиції України щодо вступу до СОТ держав-учасниць митного союзу ЄВРАЗЕС / І. С. Фомін // Теоретичні та прикладні питання економіки. – 2011. – Вип. 24. – С. 224–229.*
146. *Іващук І. О. Міжнародна торгівля у вирішенні глобальних проблем економічного розвитку країн / І. О. Іващук // Наукові записки Національного університету “Острозька академія”. – 2011. – Вип. 16. – С. 350–359.*
147. *Сокурєнко П. І. Світова торгівля: стан та сучасні тенденції розвитку / П. І. Сокурєнко, І. М. Авраменко, О. І. Авраменко // Вісник Хмельницьк. нац. ун-ту. – 2010. – Т. 1. – С. 207–210.*
148. *Макогон Ю. В. Рецессия украинской экономики: внешнеэкономический аспект / Ю. В. Макогон // Вестник Донецк. нац. ун-та, сер. В: Економіка і право. – 2009. – Вип. 1. – С. 7–17.*

149. *Боднар Р.* Економетричне дослідження зовнішньоекономічної діяльності України / Р. Боднар, І. Єлейко // Вісник ЛНУ. Сер. "Міжнародні відносини". – 2008. – Вип. 25. – С. 230–234.
150. *Лапшин В. І.* Економетричні чинники економічних кризових явищ / В. І. Лапшин, В. М. Кузніченко, Н. В. Шульга // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. – 2011. – № 5 (58). – С. 122–130.
151. *Dougherty Ch.* Introduction to Econometrics / Ch. Dougherty. – 3rd ed. – N. Y. : Oxford University Press, 2007. – 464 p.
152. *Гаджинский А. М.* Логистика / А. М. Гаджинский. – М. : Дашков и К, 2010. – 245 с.
153. *Гаджинский А. М.* Практикум по логистике / А. М. Гаджинский. – 4 изд., перераб. и доп. – М. : Дашков и К, 2005. – 260 с.
154. *Крупка М.* Програмно-цільовий метод бюджетування в Україні / М. Крупка // Вісник ЛНУ. Серія економічна. – 2009. – Вип. 41. – С. 16–34.
155. *Райзберг Б.А.* Программно-целевое планирование и управление : учебник / Б. А. Райзберг, А. Г. Лобко. – М. : Инфра-М, 2002. – 428 с.
156. *Чугунов І. Я.* Теоретико-методологічні засади удосконалення програмно-цільового методу планування видатків бюджету / І. Я. Чугунов, О. А. Самошкіна // Фінанси України. – 2004. – № 9. – С. 37–44.
157. Внедрение методов бюджетирования, ориентированного на результат, в бюджетный процесс [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://msu.admin.smolensk.ru/nauch/metod/best/budgrezult_prins.
158. *Чугунов І. Я.* Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету / І. Я. Чугунов, І. В. Запатріна // Фінанси України. – 2008. – № 5. – С. 3–14.
159. *Запатріна І. В.* Програмно-цільовий метод бюджетування у контексті стратегічного та середньострокового планування / І. В. Запатріна, Т. Б. Лебеда // Фінанси України. – 2006. – № 10. – С. 18–31.
160. *Щербина І. Ф.* Возможности повышения эффективности реализации бюджетной политики Украины путем использования программно-целевого метода бюджетирования / И. Ф. Щербина, Т. С. Бабич // Бюджет. – 2007. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bujet.ru/article/8487.php>.
161. *Чечуліна О. О.* Модернізація державного фінансового контролю в контексті розвитку програмно-цільового бюджетування / О. О. Чечуліна // Фінанси України. – 2011. – № 10. – С. 15–31.

162. Дьяченко Я. Я. Теоретико-методологічні основи забезпечення цільового використання бюджетних коштів / Я. Я. Дьяченко // Фінанси України. – 2010. – № 2. – С. 13–26.
163. Зайчикова В. В. Функції місцевих фінансових органів в умовах бюджетної реформи / В. В. Зайчикова // Фінанси України. – 2010. – № 6. – С. 72–79.
164. Снісаренко О. Б. Оптимізація структури видатків бюджетів регіону як інструмент підвищення податкового потенціалу / О. Б. Снісаренко, Ю. Ю. Гусева // Фінанси України. – 2011. – № 3. – С. 92–99.
165. Декларація цілей та завдань бюджету на 2009 рік (Бюджетної декларації) : схв. постановою Кабінету Міністрів України від 05.03.2008 № 160 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua>.
166. Концепція реформування місцевих бюджетів : схв. постановою Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 308-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua>.
167. Голинська О. В. Управління міським бюджетом за програмно-цільовим методом / О. В. Голинська, І. Д. Метелева, А. С. Садова ; Асоціація міст України та громад. – К., 2007. – 180 с.
168. Голинська О. В. Програмно-цільовий метод управління бюджетами: основні позиції та компоненти / О. В. Голинська // Економіка та держава. – 2010. – № 1. – С. 99–108.
169. Forman E. H. The analytical hierarchy process-an exposition / E. H. Forman, S. I. Gass // Operations Research. – 2001. – V. 49. – № 4. – P. 469–487.
170. Bhushan N. Strategic Decision Making: Applying the Analytic Hierarchy Process / N. Bhushan, K. Rai. – L. : Springer-Verlag, 2004. – 157 p.
171. Лапшин В. І. Застосування методу аналізу ієрархій у програмно-цільовому методі бюджетування / В. І. Лапшин, В. М. Кузніченко // Фінанси України. – 2011. – № 5. – С. 40–46.
172. Лапшин В. І. Формування бюджетних програм за допомогою аналітичної процедури структурування альтернативних проектів / В. І. Лапшин, В. М. Кузніченко, М. А. Шум // Вісник НТУ «ХПІ». – 2011. – № 8. – С. 18–25.
173. Кузніченко В. М. Вероятностный подход к управлению и контролю выполнения инновационного проекта / В. М. Кузніченко, В. И. Лапшин, М. А. Шум // Совершенствование учета, анализа и контроля как механизмов информационного обеспечения устойчивого развития экономики : матер. междунар. науч.-практ. конф. : в 2 ч. Ч. 1 / под общ. ред. Д. А. Панкова, С. Г. Вегера. – Новополюцк : ПГУ, 2011. – С. 121–124.

174. Реформування бюджетної системи України на інноваційних засадах : монографія / за заг. ред. Ф. О. Ярошенка. – К. : Міністерство фінансів України, 2010. – 544 с.
175. Місцеві бюджети в умовах кризових явищ і реформування : монографія / за заг. ред. О. Л. Яременка. – Х. : ХІФ УДУФМТ, 2011. – 184 с.
176. *Ларичев О. И.* Теория и методы принятия решений, а также Хроника событий в Волшебных странах : учебник / О. И. Ларичев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Логос, 2002. – 392 с.
177. *Кузнiченко В. М.* Аналитическая процедура структурирования множества альтернатив и критериев / В. М. Кузнiченко // Вісник НТУ “ХПІ”. – 2010. – № 59. – С. 81–87.
178. *Лапшин В. І.* Модель обiгу коштів між співвиконавцями проекту / В. І. Лапшин, В. М. Кузнiченко, В. М. Головій // Вісник УБС НБУ. – 2011. – № 1 (10). – С. 298–300.
179. *Шефтель З. Г.* Теорія ймовiрностей : підручник / З. Г. Шефтель. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Вища шк., 1994. – 192 с.
180. *Вентцель Е. С.* Теория случайных процессов и ее инженерные приложения : учеб. пособ. для вузов / Е. С. Вентцель, Л. А. Овчаров. – 2-е изд., стер. – М. : Высш. шк., 2000. – 383 с.
181. *Кемени Дж.* Конечные цепи Маркова / Дж. Кемени, Дж. Снелл. – М. : Наука, 1970. – 272 с.
182. *Ховард Р. А.* Динамическое программирование и марковские процессы / Р. А. Ховард. – М. : Советское радио, 1964. – 195 с.
183. *Кузнiченко В. М.* Метод Z-перетворень у моделі фінансової взаємодії співвиконавців інвестиційного проекту / В. М. Кузнiченко, В. І. Лапшин, Т. В. Стеценко // Вісник економіки транспорту і промисловості. – 2012. – № 37. – С. 52–55.
184. *Мамонова В. В.* Модель побудови бюджетного механізму в територіальній громаді / В. В. Мамонова // Територіальна громада: знанєвість, дєвєвість : монографія / Ю. О. Куц, В. М. Сiнченко, В. В. Мамонова та ін. ; за заг. ред. Ю. О. Куца. – Х. : Вiровець А. П. “Апостроф”, 2011. – С. 277–290.

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

КУЗЬКІН Євген Юрійович

**ФІНАНСОВО-БЮДЖЕТНИЙ ПОТЕНЦІАЛ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
В УМОВАХ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ
РЕФОРМИ**

Відповідальний за випуск

В. Д. Королук

Редактори:

С. В. Бартош, О. В. Нефедова

Коректори:

С. В. Зюбенко, О. В. Орел,

Н. Г. Пузиренко

Комп'ютерна верстка

А. Б. Нефедова

Формат 60×84/16. Ум. друк. арк. 18,14. Наклад 300 прим. Зам. 13-1079.

Видавець: Державна навчально-наукова установа "Академія фінансового управління"
04119, м. Київ, вул. Дегтярівська, 38–44, тел./факс: (044) 277-51-15.

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4348 від 08.08.2012.

ПАТ "ВІПОЛ"

03151, м. Київ, вул. Волинська, 60.

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4404 від 31.08.2012.

Кузькін Є. Ю.
К89 Фінансово-бюджетний потенціал органів місцевого самоврядування в умовах адміністративно-територіальної реформи. – К. : ДННУ “Акад. фін. управління”, 2013. – 308 с.

ISBN 978-966-2380-77-4

У монографії розглянуто підхід до побудови адміністративно-територіального устрою України та управління територіальним розвитком за рахунок удосконалення бюджетного механізму. Досліджено систему міжбюджетних відносин в Україні в умовах адміністративно-територіальної реформи в розрізі забезпечення місцевих бюджетів доходами, достатніми для виконання покладених на них завдань. Охарактеризовано основні вертикальні та горизонтальні дисбаланси у формуванні доходів місцевих бюджетів. Шляхом застосування економіко-математичних методів визначено чинники, які можуть впливати на стан податкового потенціалу територій.

Для науковців і практиків, працівників органів державної влади і місцевого самоврядування, викладачів, аспірантів і студентів економічних спеціальностей, слухачів курсів підвищення кваліфікації.

УДК 336.1:352
ББК 65.261

Для нотаток

Для нотаток

Для нотаток

Для нотаток
