

3. Дехтяренко Ю. Ф. Регулювання земельних відносин у місті / Ю. Ф. Дехтяренко. - К. : Основи, 1997. - 139 с.
4. Економіка міст: Україна і світовий досвід / В. М. Вакуленко, Ю. Ф. Дехтяренко та ін. ; за заг. ред. В. Макухи. - К. : Основи, 1997. - 243 с.
5. Нудельман В. Діпромiсто: історія і сучасність / В. Нудельман // Досвід та перспективи розвитку міст України. - К. : Діпромiсто, 2000.
6. Руссо Д. Благоустрій міста / Д. Руссо, Ж. Возей. - К. : Основи, 1995. - 107 с.
7. Кривов'язюк І. В. Організаційно-економічні механізми розвитку містобудування (за матеріалами міста Луцька) : монографія / І. В. Кривов'язюк, Т. В. Балік. - Луцьк : Надстир'я, 2005. - 148 с.
8. Экономика муниципального сектора : учеб. пособие / под ред. А. В. Пикулькина. - М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2007. - 464 с.

Юлія Глуценко,

кандидат економічних наук, доцент,

докторант кафедри регіонального управління,

місцевого самоврядування та управління містом НАДУ

Фінансове вирівнювання як інструмент державного регулювання соціально-економічного розвитку територій

Розглянуто актуальні питання функціонування механізму фінансового вирівнювання в Україні. Обґрунтовано необхідність розрахунку обсягу місцевих бюджетів на основі уточнених, законодавчо встановлених соціальних стандартів і нормативів з урахуванням коректних індикаторів.

Ключові слова: фінансове вирівнювання, бюджетне регулювання, місцеві бюджети, місцеві органи влади, місцеві послуги.

Current issues of the functioning of financial equalization in Ukraine. The necessity of calculating the amount of local budgets on the basis of specified, statutory social standards and norms on the basis of correct indicators.

Key words: financial equalization, budget management, local governments, local authorities, local services.

Постановка проблеми. Реалізація стратегії бюджетної політики України в 2013 р. спрямована на підвищення стандартів життя і рівня добробуту громадян відповідно до послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, Національного плану дій щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [12].

Одним із таких завдань є реформування системи міжбюджетних відносин, що зумовлено низькою якістю місцевих послуг, зношеністю інфраструктури понад 60% у житлово-комунальному та понад 70% у автодорожньому господарствах [13]. Ефективність забезпечення виконання владних повноважень у цьому напрямі передбачає створення дієвого механізму фінансового вирівнювання місцевих бюджетів, що спричинено нерівномірністю територіальних продуктивних сил, диференціацією податкової бази, наростанням фіскальних дисбалансів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питання фінансового вирівнювання приділено чимало уваги в працях багатьох відомих українських науковців, серед яких Н.Балдич [1], С.Буковинський [3], О.Кириленко [7], В.Лагутін [9], М.Романів [14], О.Хорошева [17], Ю.Яценко [17] та ін. Наукова цінність їх розробок полягає в дослідженні проблемних питань здійснення фінансового вирівнювання та поданні пропозицій щодо його удосконалення.

Зокрема, Н.Балдич пропонує запровадження системи оцінювання державної політики фінансового вирівнювання місцевих бюджетів [1]. На думку С.Буковинського, одним із важелів фінансової забезпеченості місцевого самоврядування є закріплення принципово нової системи вирівнювання доходів та видатків бюджетів різних рівнів [3, с. 8]. О.Кириленко зауважує, що формування бюджетів розвитку має базуватися на основі системи фінансового вирівнювання з урахуванням обсягу бюджетних ресурсів, які можуть бути спрямовані на фінансування видатків інвестиційного та інноваційного характеру [7]. В.Лагутін розглядає міжбюджетні трансферти як інструмент фінансового вирівнювання [9, с. 75]. О.Хорошева порівнює бюджетне регулювання з бюджетним вирівнюванням [17]. М.Романів наголошує на необхідності проведення насамперед адміністративно-територіальної реформи та розподілення обов'язків органів державної влади і місцевого самоврядування з надання державних та громадських послуг [14].

До *невирішених частин загальної проблеми* належать окремі проблемні питання удосконалення фінансового вирівнювання як механізму регулювання міжбюджетних відносин, зокрема методики розрахунку обсягу доходів, видатків та трансфертів місцевим бюджетам. Складна формула розрахунку міжбюджетних трансфертів із безліччю коефіцієнтів ніби покликана відображати певні характеристики регіонів, однак насправді при розрахунках такого не відбувається. Не можливо чітко передбачити, наскільки зросте прогнозний обсяг доходів і кошика, зросте чи зменшиться сума вилучення або дотації у разі здійснення тих чи інших кроків.

Метою статті є дослідження теоретичних основ, практичного застосування та обґрунтування напрямів удосконалення фінансового вирівнювання в Україні. Для досягнення поставленої мети вирішувалися такі завдання:

- дослідити теоретичні та практичні аспекти функціонування механізму фінансового вирівнювання в Україні;

- розглянути основні принципи фінансового вирівнювання;
- запропонувати заходи з удосконалення механізму фінансового вирівнювання як інструменту державного регулювання розвитку територій.

Виклад основного матеріалу. Стратегія розвитку України в напрямі побудови демократичного суспільства та правової держави, запровадження європейських соціально-економічних стандартів громадян потребує застосування ефективних механізмів державного управління [8, с. 63]. Серед них фінансове вирівнювання, що являє собою механізм регулювання міжбюджетних взаємовідносин на основі вирівнювання фінансових потенціалів регіонів і адміністративно-територіальних одиниць, спрямоване на досягнення балансу інтересів різних рівнів влади [15]. Теоретичне осмислення його суті, "чітке розуміння структури, місця і мети окремих елементів має непересічне значення, оскільки може сприяти визначенню слабких ланок у цьому механізмі, а отже, і шляхів їх зміцнення, посилення позитивної дії" [15].

Основні принципи фінансового вирівнювання включають урахування об'єктивно існуючих розбіжностей в економічному та соціальному розвитку територій, визначення критеріїв і переліку депресивних територій, визначення ступеня та проведення вирівнювання доходів і видатків місцевих бюджетів на єдиному, гарантованому законами країни, рівні. В економічній літературі фінансове вирівнювання визначається як приведення витрат бюджетів (за економічною та функціональною класифікацією) у відповідність із гарантованим державою мінімальним рівнем соціальних послуг на душу населення, ліквідація значних диспропорцій у здійсненні видатків у розрізі окремих територій [2, с. 28].

Держави більшості розвинутих країн виробили певний інструментарій, за допомогою якого здійснюється чітке розмежування та закріплення обов'язків органів виконавчої влади і місцевого самоврядування у сфері забезпечення громадян державними та громадськими послугами, закріплення на постійній основі доходів і відповідних дохідних баз за кожним рівнем влади по всій її вертикалі [14]. До інструментів фінансового вирівнювання також належить система державних соціальних стандартів і громадських послуг, фонди фінансового вирівнювання, система трансфертів "бідним" територіям та внески "багатих" територій до фондів фінансового вирівнювання.

Попри європейські тенденції децентралізації влади, Україна залишається жорстко централізованою державою зі слабо розвинутим місцевим самоврядуванням [16, с. 50]. Існує тенденція поглиблення міжрегіональних диспропорцій, залишаються значні територіальні розбіжності в розподілі і використанні ресурсного потенціалу, високим є рівень концентрації основних економічних ресурсів у межах окремих більш розвинутих регіонів. Фінансове вирівнювання в українському законодавстві не систематизоване, а лише представлено окремими положеннями Бюджетного кодексу Украї-

ни, законами України "Про Державний бюджет України" та відповідними постановами Кабінету Міністрів України [18, с. 225].

Міжбюджетні відносини, що здійснюються на основі застосування Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів, визначеної Постановою Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2010 р. № 1149, враховують фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та коригуючі коефіцієнти до них, кількість мешканців і споживачів соціальних послуг, індекс відносної податкоспроможності, прогнозний показник кошика доходів місцевих бюджетів та коефіцієнт вирівнювання. Розмір дотації чи вилучення розраховується як різниця між розрахунковими видатками та прогнозованими доходами, тобто обсяг частини бюджету, який стосується делегованих повноважень, розраховується фактично за нормативними видатками та відповідно не стимулює до нарощування доходів.

Існуючі в Україні "єдині нормативи видатків" та "фінансові нормативи бюджетної забезпеченості" фактично не є нормативами для забезпечення потреб на рівні державних стандартів, оскільки визначаються окремо для кожної галузі, виходячи із загальних ресурсів зведеного бюджету та першочерговості соціальних видатків [18, с. 225]. Більше того, фінансові нормативи бюджетної забезпеченості, за якими розраховуються видатки у формулі розрахунку трансфертів, не формуються із застосуванням соціальних стандартів, валідних, тобто коректних, індикаторів. Зважаючи на неоднорідність наявних адміністративно-територіальних одиниць, вироблення адекватних соціальних стандартів можливе лише після проведення адміністративно-територіальної реформи [4]. Неefективним є діючий механізм вирівнювання через застосування коефіцієнта "альфа", який не забезпечує рівномірне надання суспільних послуг по всій країні через зменшення міждержавної асиметрії розподілу бюджетних доходів [18].

Одним із найбільш суттєвих недоліків розрахунку трансфертів є абстрагування від реально існуючих кризових процесів, оскільки використовувані номінальні показники доходів за три попередні роки не відображають реальної спроможності планового року, особливо це стосується міст із значним промисловим потенціалом. Наприклад, економічна криза 2009 р. значно позначилась на наповненні дохідної частини бюджету м.Кременчука; покращення економічної ситуації в 2010 та 2011 рр. дало значне зростання і надходжень до бюджету, відповідно автоматично підвищився коефіцієнт податкоспроможності.

Не визначено Бюджетним кодексом обсягу додаткової дотації на вирівнювання фінансової забезпеченості, яка розподіляється обласними радами між обласним бюджетом, бюджетами міст обласного значення, районними бюджетами, хоча в попередній редакції цей показник був встановлений на рівні 3% видатків обласного бюджету [4]. Застосування чинної си-

стеми фінансового вирівнювання місцевих бюджетів призводить до того, що бюджети областей, які посідають перші місця за показниками доходів "першого кошика" на одну особу населення, як, наприклад, Донецька, Дніпропетровська, Харківська області та м. Київ, є останніми за показниками видатків на одну особу, що свідчить про дію так званого "ефекту масштабу" [18, с. 224].

Крім того, у державі скоротилась (із 11-ти у 2008 до 6-ти у 2010 р.) кількість регіонів, у яких обсяг мобілізованих податків перевищив обсяги їх місцевих бюджетів. Найвищий коефіцієнт вилучення податкових ресурсів традиційно в Києві, Дніпропетровській, Сумській та Полтавській областях [5].

У 2010 р. коефіцієнт співвідношення розподілених через місцеві бюджети доходів до мобілізованих у Донецькій області становив 0,59, що є традиційним для Івано-Франківської області і нижчим за показники Вінницької та Волинської областей, які вважаються реципієнтами фінансової допомоги.

З точки зору забезпечення вертикального вирівнювання, якості та доступності послуг і використання ефекту масштабу можна зробити однозначний висновок про невідповідність витратних зобов'язань власним ресурсам в основному через недосконалий механізм формування доходів місцевих бюджетів [6, с. 305]. Стійку тенденцію до зниження має їх частка (без урахування міжбюджетних трансфертів) у загальній сумі надходжень зведеного бюджету держави, а саме від 45,7% у 1998 р. до 18,1% у 2005 р. та до 21,8% у 2011 р., тобто скоротилась більше як удвоє [10]. Вагомою серед власних доходів місцевих бюджетів є плата за землю, що трактується як загальнодержавний податок, та через численні пільги є малоцікавим, що потребує проведення комплексної інвентаризації землі й необхідність повного оподаткування.

Недостатність закріплених та власних доходів спричиняє потребу в отриманні централізованої допомоги у вигляді міжбюджетних трансфертів. Тотальна дотаційність місцевих бюджетів України (понад 90% усіх бюджетів) ставить під сумнів ефективність чинної системи фінансового вирівнювання та свідчить про надмірно централізоване збалансування місцевих бюджетів.

Вагому частку міжбюджетних трансфертів (майже 95%) складають: дотація вирівнювання та субвенції на здійснення державних програм соціального захисту населення, із них пріоритетними є надання субвенцій на фінансування інвестиційних заходів та соціально-економічний розвиток регіонів (2010 р. - 2,6 млрд грн, 2011 р. - 4,9 млрд грн), збільшення майже вдвоє [10]. Так, у 2010-2011 рр. частка дотацій збільшилася в структурі доходів більшості регіонів, сягнувши рекордних значень у Закарпатській, Тернопільській та Волинській областях - 72,3% (78%), 71,9% (84,9%) та 71,1% (75,8%) відповідно [5].

Висновки. Міжбюджетні відносини, що регулюються на основі Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів, породжують споживацькі тенденції та не стимулюють органи місцевого самоврядування до розширення податкової бази. Міжбюджетні трансферти з держбюджету не виконують вирівнювальної функції, оскільки є основним джерелом доходів місцевих бюджетів.

Результати наукового дослідження дають підстави зробити такі висновки.

1. Удосконалення механізму фінансового вирівнювання потребує уточнення методики розрахунку обсягів місцевих бюджетів виходячи з нормативу соціально необхідного місцевого бюджету, що базуватиметься на законодавчо встановлених сучасних соціальних стандартах і нормативах, з урахуванням коректних індикаторів.

2. Необхідним поліпшенням механізму фінансового вирівнювання є надання пріоритетів містам-донорам шляхом встановлення коефіцієнта вирівнювання "альфа" до обчисленого за формулою обсягу коштів, що підлягають передачі до державного бюджету, у розмірі 0,6, застосування більш дієвого понижуючого коефіцієнта та неврахування разових надходжень до місцевих бюджетів.

3. Замість громіздкої формули, яка розподіляє кошти на одного жителя регіону, потрібно розробити максимально спрощені критерії розрахунку з одним або двома стимулюючими механізмами, що відобразатимуть чітку залежність "зусилля-винагорода" на місцях.

4. Делегування державних повноважень місцевим органам влади щодо фінансування соціального захисту сприятиме скороченню зустрічних міжбюджетних фінансових потоків та частки трансфертних платежів у доходах місцевих бюджетів.

5. Законодавче спрямування плати за землю до місцевих податків, надання повноважень місцевим органам влади щодо її регулювання сприятиме приросту доходів, здійсненню власної фіскальної політики та фінансовому вирівнюванню.

6. Законодавче визначення порядку розрахунку прогнозних показників розподілу 50% надходжень податку на прибуток та акцизного збору понад річні розрахункові обсяги, визначені в законі про державний бюджет на відповідний рік за загальним фондом, стимулюватиме місцеві органи влади до нарощування доходів бюджету та покращення фінансової забезпеченості.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають у вивченні особливостей запровадження програмно-цільового методу бюджетування як засобу публічного адміністрування.

Список використаних джерел

1. Балдич Н. І. Оцінювання результативності та ефективності державної політики фінансового вирівнювання [Електронний ресурс] / Н. І. Бал-

дич. - Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2008-3/doc/3/09.pdf>

2. Бечко П. К. Місцеві фінанси [Електронний ресурс] / П. К. Бечко, О. В. Ролінський. - Режим доступу : http://ebooktime.net/book_213_glava_28_5.2

3. Буковинський С. А. Удосконалення фінансового вирівнювання забезпечення територіальних громад / С. А. Буковинський // Фінанси України. - 1999. - № 5 (41). - С. 8-16.

4. Ганущак Ю. Місцеві бюджети : практ. посіб. / Ю. Ганущак ; Швейцар.-укр. проект "Підтримка децентралізації в Україні - DESPRO". - К. : ТОВ "Софія", 2012. - 30 с.

5. Данилишин Б. Настав час бюджетної федералізації України [Електронний ресурс] / Б. Данилишин. - Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/columns/>

6. Іоненко К. В. Фінансове вирівнювання економічного розвитку регіонів України / К. В. Іоненко // Вісн. економіки транспорту і пром-сті. - 2011. - № 35. - С. 301-305.

7. Кириленко О. П. Міжбюджетні відносини: стан і проблеми удосконалення / О. П. Кириленко // Фінанси України. - 2000. - № 6. - С. 64-69.

8. Книщенко І. Ф. Програмно-цільовий метод бюджетування як інструмент соціально-економічного розвитку країни / І. Ф. Книщенко // Наук. пр. НДФІ. - 2006. - № 2 (35). - С. 63-67.

9. Лагутін В. Д. Вдосконалення системи міжбюджетних трансфертів у контексті бюджетної реформи в Україні / В. Д. Лагутін, О. Б. Каун // Наук. пр. НДФІ. - 2003. - № 3 (22). - С. 70-81.

10. Мірошниченко О. Стабілізація місцевих бюджетів у забезпеченні фінансової безпеки держави [Електронний ресурс] / О. Мірошниченко // Режим доступу : <http://news.pn.ru/public/69406>

11. Наркізов М. М. Інститут фінансового вирівнювання як інструмент державного регулювання розвитку регіонів / М. М. Наркізов // Вісн. економіки транспорту і пром-сті. - 2010. - № 31. - С. 194-197.

12. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" / Комітет з економічних реформ при Президентові України [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf

13. Рева Т. М. Місцеві фінанси : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / Т. М. Рева, К. Ф. Ковальчук, Н. В. Кучкова. - К : Центр навч. л-ри, 2007. - 208 с.

14. Романів М. В. Фінансове вирівнювання як індикатор цивілізованої країни / М. В. Романів // Фінансовий контроль. - 2005. - № 5 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/35186;jsessionid=6076548A09691151D20>

15. Словник бюджетної термінології. Словопедія [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://slovopedia.org.ua/50/53412/362639.html>

16. Федюк В. Регіональний розвиток у Швеції та Україні / В. Федюк, А. Биченко // Нац. безпека і оборона. - 2009. - № 1. - С. 48-50.

17. Хорошева О. І. Бюджетне регулювання соціально-економічного розвитку територіальних систем : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.01.01 "Економічна теорія" / Хорошева О. І. - Дніпропетровськ, 2001. - 20 с.

18. Яценко Ю. О. Нова модель фінансового вирівнювання місцевих бюджетів в Україні / Ю. О. Яценко // Актуальні проблеми економіки. - 2010. - № 7 (109). - С. 222-229.

Вероніка Ковальчук,

кандидат економічних наук,

здобувач ХарРІ НАДУ, заступник голови

Чугуївської райдержадміністрації Харківської області

Європейський досвід державного управління регіональним розвитком

Розглянуто особливості державного управління регіональним розвитком у країнах-членах ЄС. Досліджено основні структури управління. Проаналізовано напрями впровадження досвіду європейських країн щодо регулювання соціально-економічних процесів в Україні.

Ключові слова: структури управління, регіональна політика, досвід державного регулювання.

The features of public administration of regional development in the EU member states. The basic structure of governance. Analyzed trends introduction of European countries to regulate social and economic processes in Ukraine.

Key words: governance structures, regional policy, the experience of government regulation.

Постановка проблеми. Глобальна криза, яка значно вдарила по економіці України, виявила та посилила фундаментальні економічні і соціальні проблеми, засвідчила, що експортно-сировинна модель економіки є вкрай нестабільною і не може забезпечити сталий соціально-економічний розвиток країни в довгостроковий період. Закономірно, що спроба розбудови на базі такої моделі господарського комплексу "держави добробуту" європейського зразка, в якій міцні вільні ринки гармонічно поєднувалися б із високими соціальними стандартами та широким переліком якісних державних послуг, виявилися невдалою. Враховуючи це, а також те, що протягом останніх років ключовим напрямом зовнішньополітичного розвитку України,