

САВЧУК Н. В.

к. е. н.

ДВНЗ «Київський національний економічний університет ім. Вадима Гетьмана»

НЕОБХІДНІСТЬ ТРАНСФОРМАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ У КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Стаття присвячена проблемам трансформації бюджетної системи з урахуванням особливостей розвитку місцевого самоврядування. Доведено, що основні проблеми пов'язані з формуванням дохідної частини місцевих бюджетів, розподілом видатків між рівнями бюджетної системи та розподілом міжбюджетних трансфертів. Обґрунтовано, що для вирішення зазначених проблем необхідно розширити податкову базу місцевих бюджетів, зменшити кількість територіальних громад та внести зміни у систему визначення обсягів міжбюджетних трансфертів.

Ключові слова: бюджет, доходи бюджету, видатки бюджету, місцеве самоврядування.

САВЧУК Н. В.

к. э. н.

ГВУЗ «Киевский национальный экономический университет им. В. Гетьмана»

НЕОБХОДИМОСТЬ ТРАНСФОРМАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ В КОНТЕКСТЕ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Статья посвящена проблемам трансформации бюджетной системы с учетом особенностей развития местного самоуправления. Доказано, что основные проблемы связаны с формированием доходной части местных бюджетов, распределением расходов между уровнями бюджетной системы и распределением межбюджетных трансфертов. Обосновано, что для решения указанных проблем необходимо расширить налоговую базу местных бюджетов, уменьшить количество территориальных общин и внести изменения в систему определения объемов межбюджетных трансфертов.

Ключевые слова: бюджет, доходы бюджета, расходы бюджета, местное самоуправление.

SAVCHUK N. V.

candidate of economical sciences

SHEI «Vadym Hetman Kyiv National Economic University»

THE NEED OF TRANSFORMATION OF THE BUDGETARY SYSTEM IN THE CONTEXT OF THE DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT

The article is devoted to the problems of the transformation of the budgetary system taking into account the characteristics of the development of local government. The formation of a profitable part of the local budget, allocation of expenditures between levels of budget system and the distribution of intergovernmental transfers are the main problems. In the article is substantiated that to solve these problems there is need to expand the tax base of local budgets, reduce the number of territorial communities and make changes in the system to determine the volume of intergovernmental transfers.

Keywords: budget, revenues, expenses budget, local government.

nvsavchuk@ukr.net

Постановка проблеми. Часті трансформаційні процеси в бюджетній системі обумовлюються її природою. Будучи частиною фінансової системи, вона несе значне політичне навантаження, впливаючи на всі сфери життя суспільства. Вітчизняна бюджетна система сформувалася відносно недавно, що обумовлює наявність певних слабких місць у її функціонуванні. Одна з основних проблем, яку Україна намагається вирішити протягом останніх двадцяти років, полягає у пошуку оптимального розподілу повноважень та коштів між рівнями бюджетної системи, який би забезпечив прогресивний розвиток місцевого самоврядування в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вирішенню проблем розвитку бюджетної

системи України присвячені праці Й. Бескида, В. Дем'янишина, В. Опаріна, С. Юрія та ін. Особливості становлення і розвитку місцевого самоврядування висвітлені в працях Р. Гнейста, В. Лиманського, М. Свешнікова, Б. Чичеріна та ін. Віддаючи належне науковому доробку вказаних вчених зазначимо, що рівень розвитку місцевого самоврядування в Україні все ще не відповідає демократичному суспільству, а вирішення цієї проблеми має безпосередній зв'язок з процесами трансформації бюджетної системи.

Формулювання цілей статті. Метою статті є виявлення проблем трансформації бюджетної системи у контексті розвитку місцевого самоврядування та обґрунтування напрямів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. З необхідністю вирішення проблеми розподілу фінансових ресурсів між рівнями бюджетної системи у різні часи мали справу уряди всіх країн, оскільки центральні (федеральні, державні) бюджети можуть більше зібрати грошей, а місцеві можуть ефективніше їх розподілити, оскільки органи місцевого самоврядування більше обізнані з проблемами і потребами своєї громади. Саме тому проблеми трансформації бюджетної системи тісно пов'язані з проблемами удосконалення системи місцевого самоврядування, яка, відповідно до положень Хартії про місцеве самоврядування, має забезпечувати розподіл повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування різних рівнів так, щоб, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішення до громадянина, а з другого – ці органи володіли організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, достатніми для забезпечення обсягу та якості послуг, які надаються населенню відповідно до загальнодержавних соціальних стандартів [3].

Спроба реалізації такого положення знайшла своє відображення у трьох основних моделях бюджетної системи. Перша модель базується на принципах автономії кожного рівня влади, повному розмежуванні різних податків між територіальними рівнями і закріпленні їх за відповідними бюджетами. Це передбачає справляння центральних, регіональних та місцевих податків, які повністю надходять до відповідних бюджетів. Така модель забезпечує відносну незалежність один від одного рівнів влади та забезпеченість фінансовими ресурсами покладених на них функцій. В основі другої моделі покладено фіксований розподіл податків між різними територіальними рівнями. Це забезпечує для всіх органів влади фіксовану частку доходів від кожного виду податків, яка є стабільною, що дає змогу забезпечити формування основної частини фінансових ресурсів кожного рівня влади. Реалізація третьої моделі заснована на спільній базі оподаткування для різних рівнів влади, кожен рівень влади може встановлювати свої ставки оподаткування в межах одного і того ж податку (діапазон закріплено в законодавстві) [2, с. 323]. В Україні наразі на основі другої та третьої формується змішана модель бюджетної системи, розвиток якої вимагає узгодження процесів трансформації бюджетної системи та розподілу повноважень між органами влади, що ускладнюється необхідністю одночасного врахування таких факторів:

- територіальні особливості місцевого самоврядування (кількість адміністративно-територіальних одиниць, їх життєздатність);
- наявність реального фінансового забезпечення виконання закріплених за органами влади функцій (стабільні власні податкові надходження);
- ризик нераціонального розподілу повноважень між органами влади, їх дублювання або безпідставне делегування (повноваження і функції органів місцевого самоврядування можуть дублюватися місцевими адміністраціями);
- протиріччя у делегуванні повноважень органами влади вищого рівня органам влади нижчого рівня тощо.

Зазначені фактори ускладнюють систему управління, що призводить до виникнення конфліктів між рівнями влади, створення надмірної кількості (або надмірно розгалужених) управлінських структур, що, у свою чергу, призводить до необґрунтованого зростання управлінських витрат, неефективного витрачання бюджетних коштів та зниження ефективності виконання закріплених за рівнями влади функцій. У цьому контексті добре

налагоджена робота органів місцевого самоврядування є одним з позитивних чинників трансформації бюджетної системи.

Розвинена та ефективно функціонуюча система місцевого самоврядування є однією з основних ознак демократично розвиненого суспільства. Термін «місцеве самоврядування» вперше обґрунтував німецький юрист Р.Гнейст для визначення такого виду управління на місцях, за якого територіальні громади законодавчо було наділено правом самостійного вирішення місцевих проблем [4]. Основні концепції розвитку місцевого самоврядування представлені в теоріях вільної общини [5, с. 236], теорії господарювання [6], державній теорії [7]. В Україні становлення місцевого самоврядування та економічної думки про нього безпосередньо пов'язане з історичними етапи її розвитку. Так, зародження місцевого самоврядування припадає на період відміни кріпосного права. Саме тоді відбувається відокремлення місцевих фінансів від державних, організація місцевих органів влади та передача до них частини функцій центральної влади. Проблеми становлення місцевого самоврядування того етапу знайшли своє відображення у працях М. Свешнікова [9], М. Лазаревського [8], М. Гронського [10], І. Діятіна [11], Б. Чичеріна [12] та ін. Наступний етап – період СРСР, протягом якого відбувається централізація влади, впровадження відсоткових відрахувань з державного до місцевих бюджетів, а у другій половині ХХ ст. – впровадження нормативного методу при формуванні державних та місцевих бюджетів. Відповідно змінюються і теоретичні підходи до визначення ролі місцевого самоврядування [5]. У пострадянський період нова хвиля інтересу до проблем становлення і розвитку місцевого самоврядування виникла у 90-х рр. ХХ ст., що було пов'язано з державною реформою та необхідністю удосконалення державного устрою.

Незважаючи на те, що інститут місцевого самоврядування є закріпленим у законодавчих актах багатьох країн, ефективність його функціонування сильно відрізняється, що пов'язано як з розподілом компетентних повноважень, так і з їх фінансуванням. Демократичні держави давно визнали переваги розвиненого місцевого самоврядування і відвели йому значну роль у регіональному управлінні. Це пов'язано з тим, що органи місцевого самоврядування тісно пов'язані з населенням, більш обізнані з його проблемами і потребами, тому можуть гнучкіше реагувати на їх зміни та забезпечувати вищу якість надання суспільних благ і послуг. Крім того це суттєво розвантажує державну владу та дає змогу зосередитися їй на вирішенні загальнодержавних завдань.

Роль держави та місце, яке вона відводить органам місцевого самоврядування, можна охарактеризувати через показники, наведені в табл. 1.

Таблиця 1

**Частка доходів і видатків державного і місцевих бюджетів у ВВП в Україні
у 2004–2012 рр.**

Показники	Частка у ВВП, %			
	Доходів державного бюджету	Доходів місцевих бюджетів	Видатків державного бюджету	Видатків місцевих бюджетів
2004	20,40	11,50	23,00	11,70
2005	23,90	12,20	25,60	12,10
2006	24,50	14,00	25,20	14,00
2007	23,02	14,85	24,18	14,55
2008	24,44	14,49	25,47	14,66
2009	22,96	14,73	26,54	14,92
2010	22,23	14,72	28,04	14,76
2011	23,89	13,79	25,33	13,75
2012	24,56	15,99	28,08	15,79

З даних, наведених у табл. 1, видно, що протягом досліджуваного періоду частка видатків державного бюджету у ВВП зростає швидшими темпами, порівняно з часткою

доходів державного бюджету. Це свідчить про зростання зобов'язань держави та невідповідність рівня фінансового забезпечення такому зростанню. Частка доходів і видатків місцевих бюджетів у ВВП змінюється однаковими темпами, це обумовлено тим, що протягом досліджуваного періоду місцеві бюджети затверджувалися і виконувалися переважно без дефіциту (виключення – дефіцитне фінансування інвестиційних проектів). Така ситуація є непрямим порушенням ст. 140 Конституції України, відповідно до якої «місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [13]. Однак за жорсткого обмеження фінансового забезпечення, яке встановлюється центральними органами влади, таке право залишається лише декларацією без належного фінансового підкріплення.

В Україні становлення і розвиток місцевого самоврядування виявилось одним з найскладніших завдань у процесі розбудови держави, що обумовлено цілим комплексом проблем як політичного, так і економічного характеру. Більшість з цих проблем були закладені традиціями Радянського Союзу, де формування місцевих бюджетів було поставлене у повну залежність від державного. У нашому дослідженні ми зупинимося на економічних проблемах, наслідками яких стала хронічна дотаційність більшості місцевих бюджетів, розпад соціальної інфраструктури на місцях, низький рівень життя населення тощо. Варто зазначити, що цей процес має причинно-наслідковий зв'язок: вилучення фінансових ресурсів на місцях призвело до падіння рівня соціально-економічного розвитку, внаслідок чого зменшився фінансовий потенціал органів місцевого самоврядування.

Особливості формування бюджетної системи в цілому та місцевих бюджетів зокрема прямо пов'язані з моделлю розвитку місцевого самоврядування. У Європі було сформовано кілька моделей місцевого самоврядування, які потім поширилися по всьому світу. Англосаксонська модель була сформована у Великобританії, а потім розповсюджена в США, Канаді, Індії, Австралії та ін. Її головними рисами є високий ступінь автономії місцевого самоврядування, виборність, контроль передусім з боку населення, відсутність на місцях спеціальних уповноважених, які контролюють органи місцевого самоврядування; а також відсутність місцевих адміністрацій (тобто органів державної влади місцевого рівня). Наступна модель розповсюджена в країнах континентальної Європи (Франція, Італія, Іспанія) та більшості країн Латинської Америки, Близького Сходу та ін. Її основними рисами є поєднання місцевого самоврядування і місцевих адміністративних органів державної влади місцевого рівня), виборність і призначення службовців, певна ієрархія системи управління, у якій місцеве самоврядування є нижчою ланкою порівняно з вищестоящою державною; обмеження автономії місцевого самоврядування, наявність на місцях державних уповноважених, які контролюють органи місцевого самоврядування [14, с. 23–25]. На практиці більшість країн використовують змішані моделі, однак загальна тенденція направлена на оптимізацію роботи органів місцевого самоврядування.

Складність процесу оптимізації роботи органів місцевого самоврядування полягає у тому, що практично неможливо встановити чіткі кількісні критерії громади: розмір підконтрольної території; рівень розвитку інфраструктури; чисельність населення; вікова структура населення; кількість мігрантів тощо. Важливо врахувати не тільки площу території, але і чисельність населення, яке не тільки вважається таким, що проживає на даній території, але і реально працює на ній та сплачує податки до місцевого бюджету. Оскільки досить часто складається ситуація, коли більша частина населення, яка проживає на території даної територіальної громади, отримує від неї суспільні послуги, але працює і сплачує податки до бюджету іншої територіальної громади.

В Україні є значна кількість дрібних територіальних громад, однак це не сприяє розвитку місцевого самоврядування, оскільки процедура формування місцевих бюджетів передбачає залежність сільських, селищних і міських рад від районних і обласних держадміністрацій. Така ситуація навіть за наявності широкого спектру повноважень,

делегованих органам місцевого самоврядування, за відсутності власного фінансового забезпечення не тільки не сприяє розвитку місцевого самоврядування, а навпаки, створює передумови для його дискредитації внаслідок неповного задоволення потреб місцевої громади.

Основними показниками, що характеризують здатність регіонів до саморозвитку, є наявність, достатність і ефективність використання основних фінансових джерел, створених у регіонах. Тому концепція держави щодо розвитку регіонів України на принципах бюджетного федералізму має орієнтуватися на визначення їхнього фінансового потенціалу та створення умов для його ефективного використання. У табл. 2 наведені показники, які характеризують наявність фінансових джерел органів місцевого самоврядування, які характеризують реалізований фінансовий потенціал для саморозвитку.

Таблиця 2

Динаміка доходів місцевих бюджетів в Україні у 2004–2012 рр.

Роки	Доходи місцевих бюджетів, усього, млрд грн.	Частка доходів місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) у ВВП, %	Частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів, %
2004	42,97	7,33	42,47
2005	53,66	6,89	43,53
2006	74,01	7,79	46,14
2007	103,01	7,81	45,49
2008	137,45	7,79	44,26
2009	134,56	7,77	47,21
2010	159,39	7,43	49,49
2011	181,53	6,12	43,45
2012	225,27	7,16	55,25

Як видно з даних, наведених у табл. 2, частка доходів місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) у ВВП є низькою, негативною є тенденція до зменшення. Натомість частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів протягом досліджуваного періоду сягає майже половини доходів бюджету, а у 2012 р. – 55,25%. Це свідчить про слабкість власної дохідної бази місцевих бюджетів. Ситуація щодо формування дохідної бази бюджетів відрізняється по регіонах, більшість регіональних бюджетів є дотаційними, і тільки невелика частина з них є донорами [15]. Як наслідок склалася ситуація, коли держава в особі центрального уряду фактично володіє виключним правом встановлювати види та розміри доходів і видатків місцевих бюджетів, що не тільки суперечить європейським принципам місцевого самоврядування, але і вносить суттєві диспропорції у вітчизняну бюджетну систему.

Дохідна база бюджету визначає потенціал економічного зростання території. Передусім це стосується розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів між рівнями бюджетної системи. Як було зазначено вище, в Україні основні процеси централізації відбуваються на рівні державного бюджету, а в місцевих бюджетах акумулюється через власні надходження не більше 7,8% ВВП. Натомість у європейських країнах протягом досліджуваного періоду розподіл має інші пропорції: центральний уряд (central government) – від 24,3% до 22% ВВП; уряд штату (землі, кантону) – у середньому 4% (Бельгія, Німеччина, Іспанія, Австрія, Швейцарія); органи місцевого самоврядування (local government) – у середньому 12%; соціальні фонди – 14-16% [16]. На відміну від України, у світовій практиці закріпилася тенденція до зростання ролі місцевого самоврядування, до того ж такі тенденції мало залежать від форми державного устрою. За даними Євростату рівень централізації бюджетних коштів вищий в унітарних країнах, проте роль місцевих бюджетів є досить значимою. Серед унітарних держав найменша частка доходів у місцевих бюджетах централізується у Бельгії, однак у цій країні значна частка доходів акумулюється у фондах соціального страхування. Вищий ступінь децентралізації спостерігається у федеративних

країнах, зокрема у США та Канаді, де значна частина коштів акумулюється у бюджетах фондах соціального страхування, місцевих бюджетах та бюджетах членів федерації.

У ЄС спостерігається тенденція до посилення ролі органів місцевого самоврядування. Це стало можливим завдяки добре налагодженій системі адміністрування місцевих податків і зборів. Пропорції формування державних доходів відрізняються в країнах. Так, у країнах ЄС з числа країн постсоціалістичного простору податки складають близько 50%, а у країнах скандинавської моделі розвитку економіки – майже 85% [17]. В Україні у цій сфері спостерігаються суттєві диспропорції – дохідна частина державного бюджету формується переважно за рахунок податків (до 90%), а місцевих – менше як на 50%.

Потенціал впливу органів місцевого самоврядування на економіку регіону визначається тим, які реальні важелі надані цим органам законом та фактично мають місце. Це стосується не тільки законодавчого розподілу функцій між рівнями влади, але і про передачу органам місцевого самоврядування відповідних джерел формування доходів для забезпечення виконання таких функцій. Просте декларування функцій і відповідальності органів місцевого самоврядування за рівень соціально-економічного розвитку підвідомчих територій, на наш погляд, є одним із головних джерел дискредитації влади, оскільки неможливо забезпечити виконання покладених зобов'язань без реального фінансового забезпечення. Динаміка структури доходів місцевих бюджетів в Україні відображена на рис. 1.

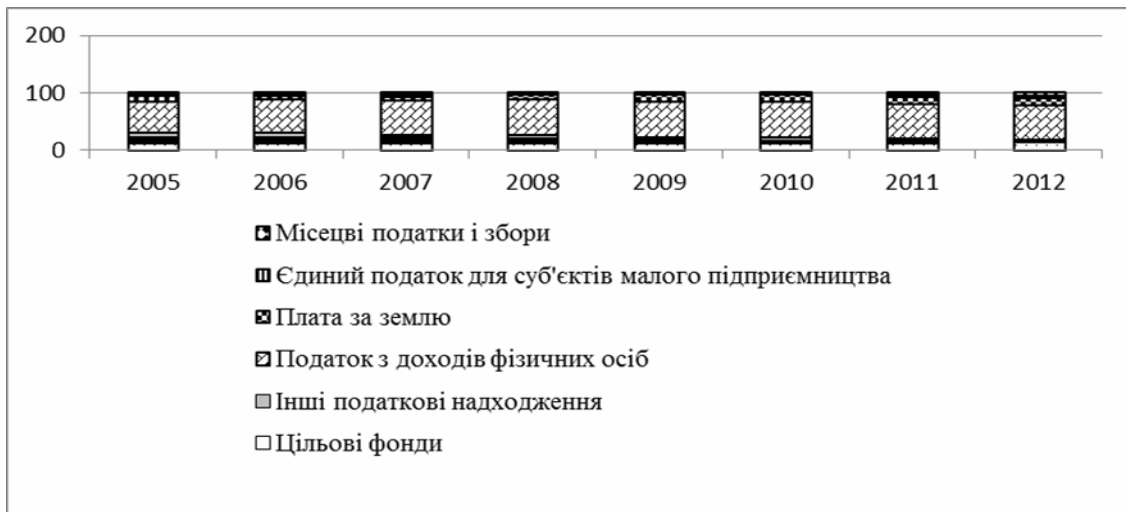


Рис. 1. Структура джерел формування доходів місцевих бюджетів в Україні у 2005–2012 рр., % (побудовано автором на основі даних Державної казначейської служби України)

Як видно з діаграми, зображеної на рис. 1, основу місцевих бюджетів протягом досліджуваного періоду складає податок з доходів фізичних осіб. Його частка незначно зменшилася протягом останніх двох років за рахунок збільшення частки плати за землю та єдиного податку. Після набуття чинності Податковим кодексом України та нової редакції Бюджетного кодексу [18], у формуванні доходів місцевих бюджетів відбулися суттєві зміни, які стосуються передусім зміни податкової бази. Так, з 1 січня 2011 р. за бюджетами розвитку місцевих бюджетів закріплюється податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та єдиний податок. На наш погляд, обидва з цих податків мають необхідний фіскальний потенціал, однак його реалізація потребує зусиль і часу, як з боку центрального, так і місцевих урядів. Тому критика такого заходу, яка заснована на тому, що податкові надходження місцевих бюджетів все ще є недостатніми, є передчасною. Реалізації фіскального потенціалу зазначених податків перешкоджає кілька факторів. По-перше, недосконалість механізму майнового оподаткування. Податок на нерухоме майно, відмінної від земельної ділянки, механізм справляння якого закріплено у Податковому кодексі, не

здатний забезпечити необхідні надходження до місцевих бюджетів, як це відбувається у країнах ЄС. Це не означає, що необхідно відмовитися від майнового оподаткування. Навпаки, необхідно переглянути механізм такого оподаткування у контексті того, що нерухоме майно є накопиченим доходом і його оподаткування є справедливим для всіх власників.

Реалізація фіскального потенціалу єдиного податку визначається динамікою розвитку малого бізнесу в регіоні. І тут багато чого залежить від органів місцевого самоврядування – вони реально можуть створювати сприятливе середовище для створення та успішного розвитку малого бізнесу шляхом спрощення процедури відведення земельних ділянок, передачі майна територіальної громади в оренду тощо.

Декларативним залишається положення щодо реалізації регуляторного потенціалу місцевих податків і зборів, закріплених ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування» [19], відповідно до якого до складу повноважень рад належить право надавати пільги за місцевими податками і зборами у вигляді повного або часткового звільнення від їх сплати певних категорій платників податків. З усього переліку місцевих податків і зборів тільки єдиний податок можна вважати таким, що має регуляторний потенціал, оскільки для платників єдиного податку він є таким, що формує податкове навантаження. Однак його зниження для 1-2 групи платників єдиного податку не виступить серйозним стимулом для активізації підприємницької діяльності, а зменшення для решти груп платників податку слугуватиме серйозною загрозою для зниження надходжень до місцевого бюджету.

Проблеми трансформації бюджетної системи не обмежуються лише труднощами формування дохідної частини місцевих бюджетів, багато складностей існує також і у процесі виконання видаткової частини бюджетів всіх рівнів. Одна з головних проблем полягає у тому, що органи місцевого самоврядування практично не мають змогу реалізувати свою інвестиційну функцію, оскільки більша частина ресурсів направляється на реалізацію соціальної функції – близько 80%. Суттєвими диспропорціями у структурі видатків місцевих бюджетів слід вважати зменшення частки капітальних видатків, яка протягом досліджуваного періоду є меншою за 10%. Низький рівень фінансування капітальних видатків призводить до подальшого занепаду інфраструктури в регіонах. Протягом досліджуваного періоду традиційно зростають обсяги видатків на оплату праці та соціальні трансферти населенню.

Зменшення частки капітальних видатків пов'язане як з нестачею фінансових ресурсів, так і з особливостями їх розподілу. Розподіл субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів) здійснюється на підставі формалізованих параметрів, що базуються на фактичних та прогнозних показниках економічного та соціального розвитку відповідної території (основними з яких є показники обсягу промислового виробництва, обсягу валової продукції сільського господарства, обсягу інвестицій в основний капітал, рівня щільності населення, рівня безробіття населення, доходів населення у розрахунках на одну особу, середньомісячної заробітної плати працівників) [18]. Однак механізм розподілу інвестиційних субвенцій Бюджетним кодексом чітко не визначається, оскільки містить посилання на необхідність прийняття окремої постанови Уряду для врегулювання порядку надання субвенцій. Ця постанова [20] суперечить нормам Бюджетного кодексу, оскільки відповідно до закріпленого нею порядку субвенції надаються виключно на приріст або оновлення основних засобів комунальної форми власності і спрямовуються на впровадження енерго- та ресурсозберігаючих технологій; будівництво і реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери; розвиток дорожнього та комунального господарства; здійснення екологічних та природоохоронних заходів; здійснення спільних заходів, які передбачені угодами щодо регіонального розвитку, укладеними відповідно до Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» [21]. Зазначений порядок конкретизує механізм надання субвенцій, однак він не містить важелів, які роблять цей механізм прозорим. Проблема розподілу інвестиційних субвенцій поглиблюється мізерним обсягом коштів, який виділяється на їх здійснення (табл. 3). Як видно з даних, представлених у табл. 3, частка

капітальних трансфертів протягом більшості досліджуваних років не перевищує 0,5% у ВВП, коливання частки капітальних трансфертів у видатках бюджету пов'язані зі зміною макроекономічної ситуації в країні. Крім того, у механізмі розподілу інвестиційних субвенцій відсутні важелі стимулювання органів місцевого самоврядування до подолання проблем соціально-економічного розвитку власними силами. Адже у випадку покращення показників соціально-економічного розвитку регіон втрачатимуть статус депресивного і буде позбавлений підтримки з боку держави.

Таблиця 3

Динаміка капітальних трансфертів з державного бюджету органам державного управління всіх рівнів в Україні у 2004–2012 рр. (розраховано автором за даними Державної казначейської служби України)

Роки	Капітальні трансферти органам державного управління всіх рівнів, млрд грн.	Частка у Державному бюджеті, %	Частка у ВВП, %
2004	7,50	9,30	2,17
2005	5,90	5,20	1,33
2006	1,61	1,28	0,29
2007	5,14	2,95	0,71
2008	5,56	4,00	0,59
2009	0,35	0,14	0,04
2010	2,40	0,79	0,22
2011	6,56	1,97	0,49
2012	4,85	1,22	0,34

На наш погляд, такі регіони не повинні позбавлятися державної підтримки одразу після покращення показників соціально-економічного розвитку. Критерії державної підтримки мають бути поставлені у залежність від рівня соціально-економічного розвитку середнього по країні, рівня розвитку інфраструктури, а також враховувати потенціал розвитку цього регіону у майбутньому та як це вплине на розвиток держави. Це стане одним із заходів стимулювання місцевих органів влади до розвитку територій і тим самим забезпечення власної бази для формування фінансового забезпечення.

Однією з головних перешкод для реалізації органами місцевого самоврядування своїх функцій є велика залежність від центральної влади, яка, встановлюючи фінансові обмеження, фактично диктує органам місцевого самоврядування на які заходи витратити кошти у першу чергу. Додаткові перешкоди створює фінансування за принципом установи та механізм централізованого обслуговування бюджетів через казначейство.

Також суттєвою проблемою розвитку бюджетної системи є чинний механізм надання міжбюджетних трансфертів, який позбавляє стимулів до нарощування фінансового потенціалу як регіони-донори (оскільки чим вищі будуть доходи, тим вищі будуть і вилучення), так і регіони-реципієнти (оскільки кошти з бюджету на фінансування поточних потреб все одно надійдуть у вигляді дотації вирівнювання). Цю проблему слід вирішувати по двох напрямках. Перший – розширення податкової бази регіону, другий – при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (особливо інвестиційних субвенцій), необхідно враховувати результат зусиль органів місцевого самоврядування щодо розширення цієї бази, тобто враховувати не тільки показники погіршення соціально-економічного розвитку, але і включити до формули розрахунку міжбюджетних трансфертів інтегральний коригувальний коефіцієнт розширення податкової бази, який включатиме в себе індекс зростання кількості суб'єктів малого підприємництва, індекс зростання кількості платників податків, індекс зростання обсягів прибутку:

$$I_{tr} = \sqrt[3]{I_{tp} \cdot I_{en} \cdot I_{pr}} \quad (1)$$

де I_{tr} – інтегральний коригувальний коефіцієнт розширення податкової бази;

I_{tp} – індекс кількості платників податків;

I_{en} – індекс кількості суб'єктів малого підприємництва;

I_{pr} – індекс прибутку суб'єктів підприємництва.

Вибір зазначених показників обумовлений наступними міркуваннями. Індекс зростання кількості платників податків є узагальнюючим показником, який характеризує приріст або зменшення кількості платників податків, як фізичних, так і юридичних осіб. Даний показник прямо залежить від рівня зайнятості у регіоні та розвитку підприємництва, що може бути поштовхом до розвитку необхідної інфраструктури в регіоні та зменшення негативного впливу бюрократичної діяльності органів місцевого самоврядування. Збільшення кількості платників податків – фізичних осіб – залежить від кількості робочих місць, що також є стимулом до стимулювання розвитку підприємництва.

Індекс кількості суб'єктів малого підприємництва є важливим індикатором, який характеризує зусилля органів місцевого самоврядування щодо створення умов для забезпечення само зайнятості населення. Розвиток малого підприємництва є одним із шляхів до зменшення обсягів соціальних трансфертів, а значить і до можливості перерозподілу акумульованих в бюджеті фінансових ресурсів на користь видатків розвитку.

Індекс прибутку суб'єктів підприємництва – показник, який характеризує ефективність діяльності суб'єктів підприємництва, він дасть можливість попередити штучне завищення двох попередніх показників.

Якщо розрахункове значення інтегрального показника буде менше одиниці, то він із розрахунку виключається. Таким чином, регіони, на території яких буде відбуватися збільшення кількості платників податків, які працюють зі стабільно зростаючим прибутком, матимуть право збільшувати норматив бюджетної забезпеченості видатками, решта такого права не матимуть.

Висновок. Підводячи підсумок, зазначимо, що проблеми трансформації бюджетної системи та розвитку системи місцевого самоврядування є взаємозалежними, їх можна поділити на три основні групи: проблеми перерозподілу податкових надходжень між рівнями бюджетної системи, проблеми розподілу видатків та перерозподілу фінансових ресурсів між рівнями бюджетної системи через систему трансфертів. З однієї сторони, підвищення реальної значимості місцевого самоврядування є одним ключових інструментів зміцнення фінансового потенціалу територій та фіскального потенціалу бюджетів. З іншої – якісне виконання своїх функцій органами місцевого самоврядування залежить від їх реального забезпечення фінансовими ресурсами, які можуть бути акумульовані в місцевих бюджетах, та здатністю вільно розпоряджатися ними. Це, у свою чергу, сприятиме зменшенню потреби у міжбюджетних трансфертах та зменшуватиме ризик нераціонального використання бюджетних коштів. Таким чином, вирішення цих проблем має бути системним, а не виключати одна одну.

Список використаних джерел

1. Опарін В.М. Фінанси (Загальна теорія) : [навч. посіб.] / В.М. Опарін. – [2-е вид., доп. і перероб.]. – К. : КНЕУ, 2001. – 240 с.
2. Бюджетна система України : навч. посібник / [І. Юрій, Й.М. Бескид, В.Г. Дем'янишин та ін.]. – К. : НІОС, 2000. – 400 с.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036
4. Гнейст Р. История государственных учреждений Англии / Гнейст Р. – М., 1885.
5. Велихов Л. Основы городского хозяйства : в 2 ч. Ч. 2 / Велихов Л. – М.; Л., 1928. – 236 с.
6. Лиманский Г.С. Историко-правовые аспекты формирования системы местного

самоуправления / Лиманский Г.С. – Самара, 2000.

7. Гнейст Р. Правовое государство и административные суды Германии / Гнейст Р. – СПб., 1896.

8. Лазаревский Н.И. Самоуправление / Н.И. Лазаревский // Мелкая земская единица : сб. статей. – СПб, 1902. – Вып. 1.

9. Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления. Опыт критического разбора основных вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших европейских государств / Свешников М.И. – СПб, 1892.

10. Гронский П.П. Теории самоуправления в русской науке / П.П. Гронский // 1864–1914. Юбилейный земский сборник. – СПб : Изд. тов-ва О.Н. Поповой, 1914.

11. Дитятин И.И. Устройство и управление городов России : т.1 / Дитятин И.И. – СПб, 1875.

12. Чичерин Б.Н. Курс государственной науки : Ч. 1. Общее государственное право / Чичерин Б.Н. – М., 1903.

13. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

14. Данильян О.Г. Досвід удосконалення місцевого самоврядування у європейських країнах та можливості його застосування в Україні / О.Г. Данильян // Проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні в контексті наближення до європейських стандартів організації місцевої влади в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 28 жовтня, 2009 р. / відп. за вип. І.В. Яковюк. – Х. : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2009. – 223 с.

15. Звіти про виконання бюджетів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua>.

16. Annual Government Finance Statistics / Eurostat. URL: http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/main_tables

17. Revenue Statistics – Comparative tables. Total tax revenue as percentage of GDP / OECD.Stat, Organization for economic co-operation and development. URL: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RSLACT>

18. Бюджетний кодекс України за станом на 8 липня 2010 р. № 2456–VI / Верховна Рада України. – Офіц. вид. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51.

19. Про місцеве самоврядування : закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

20. Про затвердження Порядку та умов надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних програм (проектів) : постанова Кабінету Міністрів України // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 95. – С. 3.

21. Про стимулювання розвитку регіонів : закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1562-17>
