

## ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ ФІСКАЛЬНОГО ПРОСТОРУ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

*Розглянуто концептуальні засади досліджень фіскального простору місцевих бюджетів, напрями реформування фіскальних норм і правил з метою підвищення ефективності використання регіональних фінансових ресурсів для стимулювання економічного зростання, прогресивних змін у структурі економіки.*

**Ключові слова:** фіскальний простір, місцеві бюджети, макроекономічне регулювання, антикризові заходи, модернізація, реформування, прогнозування, доходи, видатки, місцеві запозичення.

Особливості організації фінансового забезпечення виконання функцій держави пов'язані з тим, наскільки чітко визначено поле діяльності та відповідальності у державному секторі, насамперед у сферах закріплення доходів і розподілу обов'язків між органами управління. Активність центральних та місцевих органів влади у середньо- та/або довгостроковому періодах супроводжується прийняттям рішень щодо формування бюджетних ресурсів для цілей розвитку, антикризового регулювання економіки, управління змінами у контексті структурних, соціальних реформ тощо. Створення в Україні сучасних конкурентоспроможних інституцій потребувало визначення серед пріоритетів Програми економічних реформ на 2012–2014 роки інноваційних механізмів у процесі реалізації владних повноважень, спрямованих на стабілізацію державних фінансів, модернізацію фіскальної системи й підвищення стійкості фінансової системи загалом. Як відомо, реформування адміністративно-територіального устрою в країні передбачає підвищення ефективності фіскальної децентралізації. Вирішення насамперед потребує проблема надмірної подрібненості територіальних громад у напрямках розроблення процедур їх об'єднання та державної підтримки.

У межах цього завдання необхідно оцінити ефективність розподілу видаткових повноважень між рівнями державного управління, упорядкувати склад видатків місцевих бюджетів для оптимізації міжбюджетних трансфертів на базі державних соціальних стандартів, запровадити у практику урядових рішень концептуальні засади функціонування фіскального простору (ФП)\*. Варто усвідомити, що розв'язання проблеми розширення ФП потребує проведення активної бюджетно-податкової, боргової політики з дотриманням умов фіскальної стійкості у середньо- й довгостроковому періодах. Дослідження питань створення адекватного фіскального простору в різних країнах світу, зокрема в Україні, перебуває в центрі уваги багатьох міжнародних фінансових організацій [1–6]. У зарубіжній науковій літературі вивченню кола питань, пов'язаних з ФП, присвячені праці П. Хеллера, Р. Роя [7–10] та ін. Проблематику інституційного, фіскального регулювання досліджували відомі західні вчені: П. Друкер, М. Інтріллігейтор, Д. Норт, Дж. Хансон [11–14], а також російські науковці – С. Глазьев, А. Іноземцев [15, 16] та ін.

Серед вітчизняних учених ґрунтовні наукові розробки з цієї проблематики належать О. М. Алімову, В. Ф. Бесєдіну, А. І. Даниленко, Б. Є. Кваснюку, В. М. Гейцю [17–20] та ін.

В управлінській практиці розширення ФП залежно від характеру цілей державного регулювання здійснюється за різними напрямками, тоді як бюджетні видатки обслуговують лише поточні потреби, а влада прагне сприяти інвестуванню в проекти розвитку. На зростання бюджетних доходів впливають за допомогою удосконалення податкової та митної політики, детінізації економіки, покращання інвестиційного клімату, дерегуляції підприємницької діяльності. Істотними складовими ФП є перерозподіл державних видатків у частині зміни їх пріоритетів та структури в межах наявних обсягів, а також упровадження виважених підходів до залучення й використання державних запозичень, інших ресурсів для фінансування бюджетного дефіциту, оптимізації величини і структури державного боргу. Останніми рока-

---

\* Проблема фіскального простору було сформульовано фахівцями Міжнародного валютного фонду, а згодом і Світового банку у зв'язку з пошуком шляхів збільшення фінансових ресурсів (як внутрішніх, так і зовнішніх) для сприяння цілям розвитку країн з низьким рівнем ВВП на одну особу, а також країн з ринками, що формуються.

ми посилюються тенденції залучення зовнішніх грантів (допомоги) від урядів інших країн, міжнародних, урядових та неурядових організацій на безповоротній основі.

*У широкому розумінні фінансовий простір окреслює можливості уряду в отриманні та використанні додаткових бюджетних ресурсів для досягнення визначеної мети з урахуванням обмежень, зумовлених необхідністю забезпечення фінансової стійкості у середньо- і довгостроковому періодах [21].*

Передумовою розширення фінансового простору у сфері повноважень місцевого самоврядування є встановлення у сприятливому макроекономічному, інституційному середовищі чітко визначених, скоординованих для всіх рівнів управління цілей економічної політики. Актуальності набуває створення фінансового простору для збільшення тих бюджетних витрат, що сприяють факторам довгострокового економічного зростання (якість людського капіталу, наука, технології, інновації).

У регіонах діяльність, спрямована на розширення фінансового простору, обмежується законодавчо встановленими повноваженнями. Обсяг власних бюджетних надходжень залежить від норм фінансового законодавства, що регламентують особливості механізмів оподаткування відповідно до того, на якому рівні бюджету формується джерело доходів від певного виду надходжень, а також правил перерозподілу дохідних джерел між рівнями державного управління. Перегляд складу доходів місцевих бюджетів відбувається здебільшого після внесення змін до адміністративно-територіального устрою країни, перерозподілу витрат повноважень між рівнями державного управління, визначення функцій новоутворених територіальних громад. Структура та темпи доходів місцевих бюджетів України протягом 2004–2012 рр. змінювалися як під впливом об'єктивних економічних тенденцій, так і у зв'язку з обставинами політичних циклів, зокрема кризового характеру. Відповідні трансформації в дохідній частині місцевих бюджетів відбулися також під впливом норм Податкового кодексу України [22]. Із фінансової точки зору для органів місцевого самоврядування великого значення набуває збільшення ресурсу місцевих бюджетів АР Крим, обласних бюджетів, бюджетів міст Києва та Севастополя за рахунок: плати за ліцензії та сертифікати, державну реєстрацію (шість видів), 50 % плати за спеціальне водокористування, за використання інших природних ресурсів, за надані в оренду ставки, 50 % плати за користування надрами. Дохідні джерела поповнюватимуться за рахунок надходжень від продажу майна, що не має господаря, 50 % збору за лісокористування, 50 % надходжень податку на прибуток та акцизного податку понад річні розрахункові обсяги. Ресурс місцевих бюджетів збільшується також завдяки розширенню джерела доходів, які не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, завдяки зарахуванню у повному обсязі [22, ст. 69, 71]:

- плати за землю, торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності;
- надходжень від адміністративних штрафів, єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва до бюджету розвитку, фіксованого податку на доходи фізичних осіб від підприємницької діяльності;
- запровадженого податку на нерухоме майно (нерухомість).

Витрати місцевих бюджетів мають здебільшого соціальне спрямування. З місцевих бюджетів фінансують практично всю дошкільну та шкільну освіту, первинну та значну частку спеціалізованої медичної допомоги, лівову частку витрат на соціальний захист населення. Витрати на соціальні програми загалом становлять близько 80 % обсягу місцевих бюджетів. З огляду на те, що ці бюджети переважно є дотаційними, основне джерело їхніх дохідних частин – трансферти, які надходять із Державного бюджету України до бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя.

Для ефективного функціонування місцевих бюджетів необхідно забезпечити стабільний і чіткий розподіл функцій і повноважень, включаючи визначення частки витрат місцевих бюджетів у зведеному бюджеті. Частки розподілу витрат між державним і місцевими бюджетами щорічно визначали в Основних напрямках бюджетної політики і, зважаючи на це, формували їхні суми при складанні проекту державного та зведеного бюджетів. Останніми роками у процесі складання проекту бюджету розглядали можливість подальшого “розвантаження” державного бюджету за рахунок спожитих безпосередньо населенням відповід-

них територій послуг, які не мали загальнодержавного значення. Як і раніше, для місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин залишається актуальним проведення бюджетної політики, спрямованої на забезпечення гармонійного поєднання принципів бюджетного унітаризму з елементами децентралізації, реформування цих відносин шляхом удосконалення порядку розподілу трансфертів із державного бюджету на підставі прозорих та об'єктивних критеріїв, які ґрунтуються на чіткому розмежуванні бюджетних повноважень і стабільній системі закріплення дохідних джерел за бюджетами. Розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування різних рівнів, у тому числі у сфері міжбюджетних відносин, надалі має удосконалюватися для повнішого забезпечення місцевих органів самоврядування власними фінансовими ресурсами [23].

На сучасному етапі бюджетного реформування найважливішим пріоритетом є прискорення розвитку регіонів шляхом використання інструментів бюджетної політики з урахуванням того, що місцеві бюджети України істотно диференційовані за рівнем ефективності управління бюджетними ресурсами і самозабезпеченістю трудовими, природними та фінансовими ресурсами.

У новій редакції Бюджетного кодексу України значно посилені вимоги до унормування складання місцевих бюджетів [22, ст. 33, 67, 72, 75, 92, 94, 100, Прикінцеві положення]:

- встановлено термін доведення обсягів соціальних субвенцій (три дні з дня отримання показників міжбюджетних відносин) Радою міністрів АР Крим та обласними державними адміністраціями до виконавчих органів міських (міст республіканського та обласного значення) рад і районних державних адміністрацій;
- перенесено термін укладення угод про передачу видатків, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, між місцевими бюджетами – до 1 жовтня (у попередній редакції Кодексу – до 1 серпня);
- врегульовано питання щодо виключення подвійного обліку коштів, які передаються із загального до спеціального фонду місцевих бюджетів (шляхом планування профіциту загального фонду бюджету та дефіциту спеціального фонду на суму коштів, що передаються на витрати бюджету розвитку), і питання зарахування платежів до бюджетів підприємств, котрі провадять діяльність у зоні відчуження (безумовного відселення);
- передбачено: норму щодо визначення в Основних напрямках бюджетної політики обґрунтування питомої ваги місцевих бюджетів у зведеному бюджеті, а також диференціювання коефіцієнта вирівнювання, який застосовується для обчислення обсягу коштів, що мають передаватися до державного бюджету, залежно від рівня виконання доходів, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів; норму розрахунку загального обсягу фінансових ресурсів за кожним видом видатків, котрі враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, на підставі державних соціальних стандартів і нормативів; можливість визначення обсягів міжбюджетних трансфертів Кабінетом Міністрів України у проекті закону про державний бюджет для бюджетів укрупнених адміністративно-територіальних одиниць, створених відповідно до закону;
- надано право органам місцевого самоврядування об'єднувати на договірних засадах кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проектів.

Динаміка доходів місцевих бюджетів відображена в табл. 1. У 2004–2012 рр. щорічне збільшення доходів місцевих бюджетів становило 113,5–141 %. Тільки у 2009 р. спостерігалася від'ємна динаміка (– 2,11 %) у зв'язку з кризовими явищами. З огляду на те, що місцеві бюджети переважно дотаційні, основним джерелом їхніх дохідних частин є трансферти, які передають із Державного бюджету України до бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя.

Співвідношення податкових надходжень і офіційних трансфертів за період 2004–2012 рр. складалося таким чином, що тільки у 2004 р. питома вага податкових надходжень (46,23 %) перевищувала частку офіційних трансфертів (42,47 %). У 2005 р. ці значення практично зрівнялися (43,95–43,52 %). З 2006 до 2012 р. спостерігається стабільна тенденція перевищення питомою вагою офіційних трансфертів рівня податкових надходжень на 3–12 %. Безумовно, це стало наслідком того, що у 2005 р. видатки місцевих бюджетів зросли на 265,33 % відносно 2004 р. (табл. 2), і в подальших періодах це структурне зрушення тіль-

Таблиця 1

## Динаміка показників доходів місцевих бюджетів України

Показники	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (план)
Податкові надходження	18308,17	23588,75	30931,55	44593,38	59281,40	59157,57	67575,56	73086,91	84418,90
% до усіх доходів	46,23	43,95	40,76	41,66	43,13	43,96	42,39	40,26	40,94
% до поперед. року	98,46	128,84	131,13	144,17	132,94	99,79	114,23	108,16	115,50
% до ВВП	5,30	5,34	5,68	6,19	6,25	6,48	6,24	5,55	5,63
Неподаткові надходження	2190,51	3541,67	4795,73	6441,38	7689,38	7759,08	8769,24	10915,85	7633,77
% до усіх доходів	5,53	6,60	6,32	6,02	5,59	5,77	5,50	6,01	3,70
% до поперед. року	89,90	161,68	135,41	134,32	119,37	100,91	113,02	124,48	69,93
% до ВВП	0,63	0,80	0,88	0,89	0,81	0,85	0,81	0,83	0,51
Офіційні трансферти	16819,38	23361,07	36029,65	48701,46	63583,17	63523,75	78881,34	94875,02	110083,18
% до усіх доходів	42,47	43,52	47,47	45,49	46,26	47,21	49,49	52,26	53,39
% до поперед. року	143,40	138,89	154,23	135,17	130,56	99,91	124,18	120,28	116,03
% до ВВП	4,87	5,29	6,62	6,76	6,71	6,96	7,29	7,21	7,34
Інші надходження	2286,18	3185,79	4138,22	7314,27	6901,31	4119,03	4170,97	2652,58	4047,75
% до усіх доходів	5,77	5,94	5,45	6,83	5,02	3,06	2,62	1,46	1,96
% до поперед. року	147,92	139,35	129,90	176,75	94,35	59,68	101,26	63,60	152,60
% до ВВП	0,66	0,72	0,76	1,01	0,73	0,45	0,39	0,20	0,27
Всього доходів	39604,25	53677,28	75895,15	107050,49	137455,26	134559,43	159397,11	181530,37	206183,60
% до поперед. року	115,44	135,53	141,39	141,05	128,40	97,89	118,46	113,89	113,58
% до ВВП	11,48	12,16	13,95	14,85	14,50	14,73	14,72	13,79	13,75

Складено за даними ДНУ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ndf.minfin.gov.ua>.

## Видатки місцевих бюджетів

Показники	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 план
Громадський порядок, безпека та судова влада	млн грн	147,67	84,67	135,63	129,98	2209,79	254,91	222,46	198,89
	% до усіх видатків	0,37	0,08	0,18	0,12	1,59	0,16	0,12	0,10
	% до попер. року	106,57	57,33	160,19	95,83	1700,11	136,39	87,27	89,41
	% до ВВП	0,04	0,02	0,02	0,02	0,23	0,02	0,02	0,02
Економічна діяльність	млн грн	4450,69	5073,87	6915,39	10774,65	12629,34	7802,41	12352,51	14716,51
	% до усіх видатків	11,03	4,74	9,13	10,28	9,09	4,74	6,83	7,11
	% до попер. року	146,94	114,00	136,29	155,81	117,21	51,14	158,32	119,14
	% до ВВП	1,29	1,15	1,27	1,49	1,33	0,71	0,72	0,94
Охорона навколишнього природного середовища	млн грн	287,50	271,43	329,66	432,24	534,51	579,70	882,27	2147,79
	% до усіх видатків	0,71	0,25	0,44	0,41	0,38	0,37	0,49	1,04
	% до попер. року	147,54	94,41	121,46	131,12	123,66	81,14	152,20	243,44
	% до ВВП	0,08	0,06	0,06	0,06	0,06	0,08	0,05	0,07
Житлово-комунальне господарство	млн грн	2558,78	3804,14	7843,47	5176,50	8524,52	4586,85	8355,10	5772,99
	% до усіх видатків	6,34	3,55	10,35	4,94	6,13	2,89	4,62	2,79
	% до попер. року	147,01	148,67	206,18	66,00	164,68	84,78	182,15	69,10
	% до ВВП	0,74	0,86	1,44	0,72	0,90	0,79	0,42	0,63
Охорона здоров'я	млн грн	8711,56	11968,39	15638,06	20396,54	26194,39	35986,35	38737,76	45627,30
	% до усіх видатків	21,59	11,18	20,64	19,45	18,85	21,31	22,68	22,06
	% до попер. року	118,42	137,39	130,66	130,43	128,43	110,83	123,96	117,79
	% до ВВП	2,52	2,71	2,87	2,83	2,76	3,18	3,32	2,94

Закінчення табл. 2

Показники	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 план
Духовний та фізичний розвиток	млн грн	1689,15	2176,11	2938,80	3700,02	4998,52	6359,84	6924,44	8358,13
	% до усіх видатків	4,19	2,03	3,88	3,53	3,60	4,01	3,83	4,04
	% до попер. року	120,02	128,83	135,05	125,90	135,09	102,30	124,37	120,70
	% до ВВП	0,49	0,49	0,54	0,51	0,53	0,56	0,59	0,53
Освіта	млн грн	11133,23	16868,97	21662,94	29183,90	39405,10	51018,52	59020,81	69037,05
	% до усіх видатків	27,59	15,75	28,59	27,83	28,35	31,45	32,16	33,38
	% до попер. року	120,46	151,52	128,42	134,72	135,02	108,74	119,07	116,97
	% до ВВП	3,23	3,82	3,98	4,05	4,16	4,69	4,71	4,48
Соціальний захист та соціальне забезпечення	млн грн	7137,19	8335,98	11135,94	19296,99	23271,42	35223,56	41894,54	48487,95
	% до усіх видатків	17,69	7,78	14,69	18,40	16,74	20,01	23,15	23,44
	% до попер. року	116,29	116,80	133,59	173,29	120,60	117,13	129,22	115,74
	% до ВВП	2,07	1,89	2,05	2,68	2,45	2,98	3,25	3,18
Всього	млн грн	40356,57	107077,65	75781,63	104853,22	138998,79	158645,06	180987,79	206841,37
	% до попер. року	119,50	265,33	70,77	138,36	132,57	98,03	114,08	114,28
	% до ВВП	11,69	24,26	13,93	14,55	14,66	14,92	14,65	13,75

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

ки поширювалося за рахунок посилення їх соціальної спрямованості. Динаміка офіційних трансфертів до місцевих бюджетів (див. табл. 1) свідчить про постійне збільшення цієї складової у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів, оскільки вона зростала швидше, ніж податкові надходження. Структурні зміни видаткової частини місцевих бюджетів на користь соціальних витрат підтверджуються відповідним зростанням обсягів використання коштів з одночасним зниженням питомої ваги видатків на економічну діяльність. Дані табл. 2 свідчать про нерівномірну динаміку спрямування ресурсів на економічну діяльність. У 2004–2007 рр. щорічне зростання обсягу таких видатків до минулого року дорівнювало від 114 до 155 %, а їх питома вага в загальних бюджетних витратах коливалася від 11,03 % у 2004 р. до 10,28 % у 2007 р. У 2009 р. видатки на економічну діяльність як у вартісному вигляді, так і відносно ВВП знизилися удвічі. У наступних періодах відновити структуру витрат до значень докризового періоду не вдалося (див. табл. 2). Натомість видатки на соціальні програми загалом становлять близько 80 % обсягу місцевих бюджетів. У цьому напрямі фінансується практично вся дошкільна та шкільна освіта, первинна та значна частка спеціалізованої медичної допомоги, більша частина соціального захисту населення. Отже, динаміка обсягу витрат місцевих бюджетів в Україні, спрямованих на соціальний захист і соціальне забезпечення, свідчить про непропорційно високі темпи їх зростання відносно інших видаткових позицій. Навіть у кризові 2008–2009 рр. за загальної від'ємної динаміки видатків соціальні видатки збільшувалися.

Таким чином, посилювалися загрозові тенденції фіскального напруження, ризики нестійкого фінансового стану, що призвело до зростання зовнішніх боргів та витрат на їх обслуговування.

Як зауважувалося, для ефективного функціонування місцевих бюджетів необхідне забезпечення стабільного і чіткого розподілу функцій і повноважень, включаючи визначення частки видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті. Частки розподілу видатків між державним і місцевими бюджетами щорічно визначали в основних напрямках бюджетної політики і, зважаючи на це, формували їхні відповідні суми під час складання проектів державного та зведеного бюджетів. Останніми роками у процесі складання проекту бюджету розглядали можливість подальшого “розвантаження” державного бюджету за рахунок послуг, спожитих безпосередньо населенням відповідних територій, які не мали загальнодержавного значення.

Розмежування функцій і повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування різних рівнів, зокрема у сфері міжбюджетних відносин, має вдосконалюватися з метою повнішого забезпечення місцевих органів самоврядування власними фінансовими ресурсами. Відповідні кроки були зроблені в бюджетному законодавстві в частині *визначення* видатків.

Збільшенню ресурсів місцевих бюджетів сприяють зміни у визначенні видатків [22, ст. 89, 90]. Розширено їх перелік, що враховується при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, за рахунок видатків на:

- фінансування центрів соціально-психологічної реабілітації дітей-інвалідів, центрів професійної реабілітації інвалідів, територіальних соціальних гуртожитків у межах програм соціального забезпечення населення міст республіканського та обласного значення, районних та обласних бюджетів;
- утримання позашкільної освіти (заходи районного значення, республіканського – Автономної Республіки Крим і обласного значення з позашкільної роботи з дітьми);
- виплату грошової компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги.

Певне розширення маневрування ресурсами на рівні місцевого самоврядування передбачено в рамках використання спеціальних фондів через збільшення з 20 до 50 % нормативів зарахування до бюджетів міст, сіл, селищ збору за забруднення довкілля та грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону довкілля внаслідок господарської та іншої діяльності [22, ст. 69].

Розширення фіскального простору за рахунок місцевих запозичень матиме максимальні позитивні наслідки, якщо фінансування дефіциту бюджету буде обумовлено видатками розвитку, а не видатками споживання. Варто підкреслити, що такий принцип формування та використання коштів місцевих бюджетів реалізується не в повному обсязі, оскільки

післякризові тенденції потребували залучення коштів, крім традиційних податкових та неподаткових джерел, для фінансування як інвестиційних, так поточних видатків. Починаючи з 2010 р., на місцевому рівні посилюються права щодо деяких операцій із використанням коштів місцевих бюджетів, але, на нашу думку, замало уваги приділяється їх цільовому використанню [22, ст. 16, 43, 73]. Мається на увазі таке:

- надано право на конкурсних засадах розміщувати тимчасово вільні кошти на депозитах і купувати цінні папери з подальшим поверненням таких коштів до кінця поточного бюджетного періоду;
- передбачено на постійній основі (щорічно передбачалося законом про державний бюджет) надання місцевим бюджетам:
  - середньострокових позик за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку без нарахування процентів за користування цими коштами на суму невиконання у відповідному звітному періоді розрахункових обсягів кошика доходів місцевих бюджетів, визначених у законі про державний бюджет;
  - короткострокових позик за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів щодо всіх захищених видатків загального фонду (чинна норма – за окремими захищеними статтями);
- встановлено можливість отримання бюджетом АР Крим і міськими бюджетами за рішеннями Кабінету Міністрів України позик на покриття тимчасових касових розривів у фінансових установах у межах поточного бюджетного періоду (понад три місяці).

Багато змін відбулося в методології формування міжбюджетних трансфертів [22, ст. 97, 101, 102, 105, 108]:

- наведено вичерпний перелік субвенцій на здійснення державних програм соціального захисту та категорій громадян, яким надаються пільги за рахунок цих субвенцій (щорічно передбачалось у законі про Державний бюджет України);
- перелік трансфертів доповнено додатковою дотацією на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів (щорічно передбачається законом про Державний бюджет України), а також іншими дотаціями і субвенціями;
- на постійній основі передбачено механізм перерахування міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам, пропорції розподілу додаткової дотації на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів між бюджетом АР Крим, обласними бюджетами та бюджетами міст республіканського АР Крим, обласного значення, бюджетами районів і склад кошика доходів загального фонду державного бюджету для надання міжбюджетних трансфертів. Також передбачено регулювання міжбюджетних відносин між районним бюджетом і бюджетами місцевого самоврядування (окремий закон скасовано);
- встановлено термін затвердження Кабінетом Міністрів України порядку та умов надання нової субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам – не пізніше 30 днів після набрання чинності законом про Державний бюджет України;
- визначено перелік основних принципів надання місцевим бюджетам субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів): об'єктивності та відкритості – отримувач субвенції визначається за прозорими процедурами; єдності – розподіл коштів повинен забезпечувати реалізацію системи національних цінностей і завдань інноваційного розвитку та сприяти вирівнюванню соціально-економічних умов життя населення регіонів країни; збалансованого розвитку – надання державної підтримки територіям з урахуванням їх потенціалу та цільового використання коштів (субвенція використовується виключно на мету, визначену тим, хто її надає, з урахуванням прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку країни і відповідної території, державних цільових програм, прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди);
- визначено перелік основних засад надання місцевим бюджетам субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів), а саме:
  - економічної ефективності досягнення цілей інвестиційної програми (проекту) із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів на виконання інвестиційних програм (проектів);



- спрямованості субвенції виключно на створення, приріст чи оновлення основних фондів комунальної форми власності;
- фінансової забезпеченості інвестиційних програм (проектів), термін упровадження яких триваліший, ніж бюджетний період, необхідними фінансовими ресурсами місцевих бюджетів, кредитами (позиками), залученими під державні та/або місцеві гарантії, та коштами субвенції на їхнє виконання протягом усього терміну впровадження;
- рівня забезпеченості закладами (установами) соціально-культурної сфери та розвитку дорожнього й комунального господарства;
- участі бюджету того, хто отримує субвенцію;
- обґрунтування спроможності подальшого утримання за рахунок коштів місцевих бюджетів об'єктів комунальної власності;
- запроваджено здійснення розподілу інвестиційних субвенцій на підставі формалізованих параметрів.

Зміни до Бюджетного кодексу України дали змогу зміцнити фінансову базу місцевого самоврядування із розширенням можливостей застосування сучасних фінансових інструментів. Так, удосконалено норми щодо місцевих запозичень і місцевого боргу [22, ст. 2, 16, 17], зокрема, регламентовано основні правила цих запозичень. Визначено такі основні поняття:

- місцеве запозичення – операції з отриманих до бюджету Автономної Республіки Крим чи міського бюджету кредитів (позик) на умовах повернення, платності та строковості з метою фінансування бюджету АР Крим чи міського бюджету;
- місцевий борг – загальна сума боргових зобов'язань Автономної Республіки Крим чи територіальної громади міста з повернення отриманих і непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають унаслідок місцевого запозичення;
- гарантований Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста борг – загальна сума боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України щодо отриманих і непогашених на звітну дату кредитів (позик), виконання яких забезпечено місцевими гарантіями.

Також органам місцевого самоврядування надано право здійснювати рефінансування за місцевими запозиченнями з метою зменшення витрат на обслуговування боргу. Визначено механізм зменшення ризиків відповідної територіальної громади та захист її прав при наданні місцевих гарантій (надання їх за рішенням відповідної міської ради; подання зустрічних, безвідкличних і безумовних гарантій банків).

Розширено коло місцевих бюджетів, які можуть здійснювати зовнішні запозичення. Таке право надано:

- міським радам міст із чисельністю населення понад 500 тис. мешканців (попередня норма – 800 тис.);
- всім міським радам у разі їхнього кредитування міжнародними фінансовими організаціями [22, ст. 16, 18].

Визначено граничний обсяг місцевого боргу, включаючи місцеві гарантії: він не повинен перевищувати 100 % (для м. Києва – 400 %) середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень до бюджету розвитку (без урахування обсягу місцевих внутрішніх і зовнішніх запозичень) [22, ст. 18].

Встановлено напрями використання коштів, залучених шляхом здійснення місцевих запозичень (створення, приріст чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування), та запроваджено реєстрацію Міністерством фінансів України місцевих запозичень і місцевих гарантій. Передбачено погодження обсягів і умов місцевих запозичень із Міністерством [22, ст. 74].

Підсумовуючи викладене, слід підкреслити, що в главі 3 нової редакції Бюджетного кодексу України визначено джерела фінансування бюджету, порядок надання гарантій держави щодо виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання, здійснення місцевих запозичень. Передбачено, що рівень граничного обсягу державного та гарантованого державою боргу не повинен перевищувати 60 % валового внутрішнього продукту. На виконання Національного плану дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних

реформ урядом підготовлена Середньострокова стратегія управління державним боргом на 2012–2014 роки з кількісними орієнтирами такого управління. Зокрема дефіцит державного бюджету у 2013 р. не перевищуватиме 0,8 % ВВП, а в 2014 р. – 1 % ВВП.

Зауважимо, що зміни в динаміці як доходів, так і видатків місцевих бюджетів у 2004–2012 рр. відбувалися в межах 11,69–14,92 % відносно ВВП, за винятком 2005 р., коли водночас із безпрецедентним зростанням видатків місцевих бюджетів їх питома вага у ВВП дорівнювала 24,26 %, що пов'язано також з різким уповільненням зростання економіки (див. табл. 1–2). Починаючи з 2005 р., щорічний приріст офіційних трансфертів до місцевих бюджетів становив від 0,3 до 1,3 % ВВП. Динаміку дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів з точки зору особливостей територіального розподілу ресурсів варто оцінювати через тенденції змін індексу дохідної спроможності місцевих бюджетів на одного жителя, що має бути предметом окремого дослідження.

Напрями розширення фіскального простору місцевих бюджетів перебувають у площині посилення бюджетної підтримки пріоритетних видів економічної діяльності. Водночас необхідно розв'язати основні проблеми формування та реалізації бюджетних інвестиційних програм: однорічний бюджетний цикл, що суттєво обмежує можливості планування та використання капіталовкладень, недосконалість і непрозорість системи економічного оцінювання та відбору проектів, а також моніторингу стану капітальних активів. Формування середньострокової бюджетної політики потребує наявності таких складових:

- узгодженої державної програми (стратегії) соціально-економічного розвитку;
- сформованих інституцій та процедур, що забезпечують якісне середньострокове макроекономічне і бюджетне прогнозування;
- процедур вироблення нормативів, зокрема в частині визначення середньострокових параметрів державного боргу та бюджетного дефіциту/профіциту;
- механізмів формування лімітів фінансових ресурсів для головних розпорядників коштів, моніторингу і забезпечення їх дотримання;
- технологій поєднання “річного” і “середньострокового” елементів у бюджетному плануванні (середньострокові бюджетні програми, ПЦМ, інвестиційні програми тощо).

На виконання зазначених завдань за ініціативою Президента України Верховна Рада України ухвалила рішення про внесення таких змін до законодавчих актів [25]:

- проект основних напрямів бюджетної політики на плановий бюджетний період та прогноз державного бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, програма діяльності Кабінету Міністрів України базуються на щорічних посланнях Президента України. Отже, уряд повинен видавати акти на основі та на виконання не тільки Конституції України, законів України, актів Президента України, а й щорічних послань Президента України (зміни до Закону України “Про Кабінет Міністрів України”);
- до переліку основних завдань центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій включається виконання ними щорічних послань Президента України (зміни до Законів України “Про місцеві державні адміністрації” та “Про центральні органи виконавчої влади”);
- включається необхідність розроблення та затвердження щорічної Державної програми економічного і соціального розвитку України (зміни до Законів України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” та “Про державні цільові програми”).

Законом розширено повноваження Президента України згідно з внесеними змінами до Конституції України, підвищується роль ініційованих ним документів у системі документів державного стратегічного планування, насамперед щорічних послань до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України.

На виконання пунктів 4 та 13 Національного плану дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” в 2012 р. Міністерством фінансів України вперше розроблено та подано Кабінету Міністрів України середньостроковий бюджетний прогноз, який містить індикативні показники для головних розпорядників бюджетних коштів на 2013 та 2014 рр. [26]. Відпрацьовуються процедури, взаємодія інституцій, методики

для забезпечення якісного середньострокового бюджетного прогнозування, розробляються Методичні рекомендації головним розпорядникам бюджетних коштів щодо розрахунку видатків та надання кредитів на середньострокову перспективу а також процедури встановлення лімітів та затвердження середньострокових планів міністерств з урахуванням індикативних показників, що надаються у середньостроковому прогнозі. Особлива увага приділяється використанню середньострокового програмно-цільового методу на рівні як головних розпорядників, так і місцевих бюджетів, а також інших складових середньострокового бюджетного планування, їх узгодженню з показниками поточного бюджету.

Підвищення ефективності використання державних інвестиційних видатків залежить від удосконалення середньострокового інвестування у сукупності з застосуванням механізмів публічно-приватного партнерства (ППП). Перші спроби використання PPP в Україні відображено в національному законодавстві про концесійні угоди, розподіл продукції, державні закупівлі, державно-приватне партнерство, у подальшому передбачено ухвалення стратегії, яка сприятиме підвищенню рівня довіри між державою й недержавними інвесторами у сфері ведення бізнесу. З цією метою необхідно реформувати механізм складання і використання бюджетних програм. Потрібно також удосконалити процедури їх фінансування. За статистичними даними, щорічно зростають обсяги незавершеного будівництва. Основною причиною цього є відсутність системної бази для відбору проектів і можливий політичний тиск щодо виконання нових проектів. Здебільшого протягом фінансового року інвестиційні бюджетні проекти фінансуються за залишковим принципом, а кошти з державного бюджету надходять у другій половині фінансового року, що часто призводить до залишків на бюджетних рахунках станом на кінець року.

Варто системно змінити структуру бюджетних видатків. Нагальним завданням бюджетної політики для досягнення цієї мети є вдосконалення системи соціальних послуг і оптимізація видатків бюджету на їх надання. Для подальшої реалізації механізму децентралізації соціальних послуг в Україні необхідно розробити: методику оцінювання потреб місцевих громад у цих послугах з обов'язковим залученням фахівців, громадських організацій і користувачів; механізм контролю процесів децентралізації та залучення недержавного сектору.

З метою забезпечення адресності надання соціальних послуг слід удосконалити методичну базу виявлення вразливих верств населення, що потребує їх надання.

У сфері фінансового забезпечення надання соціальних послуг необхідно здійснити поступовий перехід від кошторисного фінансування до фінансування на замовлення.

Для того щоб розширити фіскальний простір місцевих бюджетів, потрібно створити систему показників, які дають змогу оцінювати стійкість таких бюджетів з урахуванням загального ступеня макроекономічної стабільності. Крім загальних індикаторів, що характеризують стан розвитку економіки, варто розробити граничні значення показників стійкості, визначити їх діапазон для місцевих бюджетів різних рівнів та запровадити систему моніторингу з метою своєчасного реагування на посилення внутрішніх і зовнішніх ризиків, що зумовляватимуть відхилення від встановлених нормативних значень індикаторів. Прикладом є визначення фіскального простору в 23 розвинутих регіонах, запропоноване Дж. Острі, А. Гош, Дж. Кім і М. Кюреші [27], як різниці між поточним рівнем державного боргу і його граничним рівнем з урахуванням історичного досвіду фіскального коригування в тій чи іншій країні.

На підставі викладеного можна зробити такі висновки.

1. Формування фіскального простору в Україні на державному та місцевому рівнях має супроводжуватися макроекономічною стабілізацією й економічним зростанням. Для місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин залишається актуальним проведення політики, спрямованої на забезпечення гармонійного поєднання принципів фіскального унітаризму з елементами децентралізації, реформування цих відносин з удосконаленням порядку розподілу трансфертів із джерел вищого рівня на підставі прозорих та об'єктивних критеріїв, які ґрунтуються на чіткому розмежуванні повноважень і стабільній ієрархічній системі формування доходів. Таким чином, розширення фіскального простору для кожного рівня бюджетів варто розглядати в контексті загальних правил та зв'язків формування механізмів державного фінансового регулювання.

2. Розширення фіскального простору місцевих бюджетів має відбуватися в таких напрямках: оптимізація структури видатків місцевих бюджетів, забезпечення пріоритетного фінансування видатків, що стимулюють інвестиційні процеси та сприяють економічному зростанню; збільшення фінансових ресурсів шляхом оптимізації запозичень; обмеження податкових пільг та забезпечення контролю за ефективністю їх використання; узгодження заходів податкової і бюджетної підтримки економічного зростання на місцевому рівні; підвищення ефективності формування та виконання бюджетних програм, що виконуються за рахунок коштів місцевих бюджетів.

3. Удосконалення інструментів розширення фіскального простору місцевих бюджетів має здійснюватися у сферах:

- *оподаткування* – за допомогою збільшення податкових надходжень до бюджетів на основі удосконалення адміністрування податків і зборів, формування партнерських відносин з платниками податків; створення умов та сприяння добровільній сплаті податків, підвищення прозорості й публічності діяльності органів державної податкової служби, впровадження сучасних механізмів ризик-менеджменту;
- *місцевих запозичень* – через визначення “боргової межі” як критичної точки, що визначає момент, коли платоспроможність ставиться під сумнів;
- *бюджетних видатків* – шляхом посилення їх цільового характеру та ефективності, розроблення середньо- та довгострокових програм державних інвестицій, реформування системи соціальних пільг на умовах адресності, приведення тарифів на енергоносії у відповідність до економічно обґрунтованих витрат, надання державної допомоги суб'єктам господарювання.

Концентрацію державної підтримки розвитку регіонів слід упровадити у Державному фонді регіонального розвитку, в обсязі не менше 1 % прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту державного бюджету, що приблизно становитиме: у 2012 р. – 1,7 млрд грн, 2013 р. – 3,4 млрд, 2014 р. – 3,5 млрд грн\*. Поетапне включення всіх капітальних субвенцій місцевим бюджетам до цього фонду дасть змогу узгодити напрями державної фінансової підтримки та підвищити ефективність використання бюджетних коштів. Формульний метод розподілу коштів Фонду забезпечить прозорість розподілу фінансових ресурсів та реальне зменшення диспропорцій у рівні соціально-економічного розвитку регіонів.

Відповідно до ст. 105 Бюджетного кодексу України при перерозподілі коштів Фонду [22] слід дотримуватися таких принципів:

- конкурентності та співфінансування [28];
- інноваційного підходу [29].

При розподілі обсягу інвестиційних ресурсів перевага має надаватися тим проектам (програмам), які мають вищий рівень конкурентності та інновації за результатами державної експертизи (за інших рівних умов).

4. Фіскальний простір визначається як різниця між граничним і поточним боргом. Проте можливості подальшого збільшення як державного, так і місцевих боргів необхідно обмежувати індикаторами фіскальної стійкості.

5. Розширенню фіскального простору сприяють політичні та інституційні зміни внаслідок проведення реформ (адміністративної, податкової, бюджетної, пенсійної) з одночасним зменшенням тінізації та корупції, забезпеченням фінансової та бюджетної прозорості відповідно до міжнародних стандартів.

#### Використані джерела

1. Створення фіскального простору для економічного зростання. Огляд державних фінансів України : звіт № 36671-UA від 14 вересня 2006 р. / Світовий банк. – 185 с.
2. *Brownbridge M.* Fiscal Policy for Growth and Development in Tajikistan / M. Brownbridge, S. Canagarajah // Policy Research Working Paper. – 2008. – Feb. – 36 p.
3. *Fiscal Space for Strengthened Social Protection.* West and Central Africa / UNICEF. – 2009. – Feb. – 64 p.

\* Розраховано автором за постановою Кабінету Міністрів України “Про схвалення прогнозу Державного бюджету України на 2013–2014 роки” від 05.04.2012 № 318.

4. *Cetrángolo O.* Rigidities and Fiscal Space in Latin America: A Comparative Case Study / O. Cetrángolo, J. Jiménez, R. del Castillo // CEPAL. – 2010. – № 97. – 33 p.
5. Fiscal Fatigue, Fiscal Space and Debt Sustainability in Advanced Economies / A. Ghosh, J. Kim, E. Mendoza et al. // NBER Working Paper Series. – 2011. – Feb. – № w16782. – 49 p.
6. Fiscal Monitor. Balancing Fiscal Policy Risks. – Washington, D. C. : IMF, 2012. – 82 p. – (World economic and financial surveys).
7. *Heller P.* The Prospects of Creating Fiscal Space for the Health Sector / P. Heller // Health Policy and Planning. – 2006. – Vol. 21. – № 2. – P. 75–79.
8. Making Fiscal Space Happen: Managing Fiscal Policy in a World of Scaled-Up Aid / P. Heller, M. Katz, X. Debrun et al // IMF Working Paper. – 2006. – Dec. – WP/06/270. – 53 p.
9. *Heller P.* Fiscal Policy for Growth and Development: The Fiscal Space Debate / P. Heller. ; Presented at G20 Workshop on Fiscal Policy. – Istanbul, 2007. – 18 p.
10. *Roy R.* Fiscal Space for Public Investment: Towards a Human Development Approach / R. Roy, A. Heuty, E. Letouze // UNDP. – 2006. – Sept. – 31 p.
11. *Drucker P.* The New Productivity Challenge / P. Drucker // Harvard Business Review. – 1991. – Nov. – Dec. – P. 9–79.
12. *Интриллигейтор М.* Глобализация мировой экономики: выгоды и издержки / М. Интриллигейтор // Мир перемен. – 2004. – № 1. – С. 129.
13. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт ; пер. с англ. А. Н. Нестеренко ; предисл. и науч. ред. Б. З. Мильнера. – М. : Фонд экономической книги “Начала”, 1997. – С. 17.
14. *Hanson J. A.* Globalization and National Financial Systems: Issues of Integration and Size / J. A. Hanson, P. Honohan, G. Majnoni // Globalization and National Financial Systems / ed. by J. A. Hanson, P. Honohan, G. Majnoni. – N. Y. : The International Bank for Reconstruction and Development, 2003. – P. 1–32.
15. *Глазьев С. Ю.* О стратегии развития российской экономики : науч. доклад / С. Ю. Глазьев. – М. : НИР, 2006. – 132 с.
16. *Иноземцев В.* Стресс глобализации: благородное возмущение и упрямая реальность / В. Иноземцев // МЭ и МО. – 2002. – № 11. – С. 109–113.
17. Економічний розвиток України: інституціональне та ресурсне забезпечення : монографія / О. М. Алімов, А. І. Даниленко, В. М. Трегобчук та ін. – К. : Об'єднаний ін-т економіки НАН України, 2005. – 540 с.
18. Економіка України: стратегічне планування / за ред. В. Ф. Беседина, А. С. Музиченка. – К. : НДЕІ, 2008. – 500 с.
19. Конкурентоспроможність національної економіки / за ред. Б. Є. Кваснюка. – К. : Фенікс, 2005. – 582 с.
20. *Геєць В. М.* Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку / В. М. Геєць. – К. : НАН України, Ін-т екон. та прогнозування НАН України, 2009. – 864 с.
21. *Єфименко Т. І.* Формування фіскального простору економічних реформ / Т. І. Єфименко // Фінанси України. – 2011. – № 4. – С. 3–23.
22. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
23. *Єфименко Т. І.* Податки в інституційній системі сучасної економіки / Т. І. Єфименко. – К. : Ін-т економіки та прогнозування НАН України, 2011. – 686 с.
24. Модернізація України – наш стратегічний вибір : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – С. 111.
25. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : закон України від 17.05.2012 № 4731-VI.
26. Про схвалення прогнозу Державного бюджету України на 2013–2014 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.2012 № 318.
27. Fiscal Space / A. Ghosh, J. Kim, J. Ostry, M. Qureshi // IMF Staff Position Note. – 2010. – № SPN/10/11. – P. 3–4.
28. Про порядок та умови надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних проектів (програм) : постанова Кабінету Міністрів України від 18.05.2011 № 520.
29. Про порядок проведення державної експертизи інвестиційних програм (проектів) : постанова Кабінету Міністрів України від 09.06.2011 № 701.