

15. Якість надання адміністративних послуг: оцінка населення. Оцінки діяльності центрів надання послуг у 10 містах України. Опитування – 2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dif.org.ua>.

*Надійшла до редколегії 16.09.2014 р.*

УДК 352.07

*М. В. ГОНЧАРЕНКО*

### **РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН ЯК НАПРЯМОК УДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ**

*З'ясовано роль міжбюджетних трансфертів у формуванні фінансових ресурсів місцевого самоврядування в Україні та опрацьовано пропозиції щодо реформування системи міжбюджетних відносин з метою вдосконалення фінансового забезпечення сталого розвитку територій.*

**Ключові слова:** сталий місцевий розвиток, міжбюджетні відносини, міжбюджетні трансферти, дотація вирівнювання, субвенція.

*In the article the role of intergovernmental transfers in the formation of the financial resources of local government in Ukraine is revealed and proposals to reform the system of intergovernmental relations in order to improve financial providing of sustainable territorial development are worked out.*

**Key words:** sustainable local development, intergovernmental relations, intergovernmental transfers, equalization grant, subvention.

Актуальним питанням на сьогодні є розробка та реалізація державної регіональної політики, спрямованої на зменшення територіальної асиметрії в соціально-економічному розвитку і забезпечення формування такої фінансової спроможності місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування, яка б створювала можливості для їх сталого розвитку. Одним із фінансових методів державного регулювання соціально-економічного розвитку окремих територій і регіонів залишається регулювання міжбюджетних відносин, а міжбюджетні трансферти є одним з найдієвіших інструментів бюджетного регулювання рівня регіонального розвитку.

Практика свідчить, що фінансові можливості розвитку територій на сьогодні здебільшого залежать від міжбюджетних трансфертів. З огляду на це, актуальним завданням удосконалення системи фінансового забезпечення розвитку територій є обґрунтування науково-методичних основ організації міжбюджетних відносин, їх ролі та місця у відтворювальних процесах з точки зору забезпечення фінансової

самодостатності та самовідтворення регіонів та окремих територій, шляхів удосконалення існуючої системи міжбюджетних відносин.

Проблематика впливу міжбюджетних відносин на розвиток територій розглядається в роботах І. Вахович, О. Кириленко, В. Кравченка, І. Луніної, Л. Макаренко, Я. Цимбаленко, А. Швецова, В. Швець, О. Шевченко та ін. Низку нагальних питань удосконалення системи міжбюджетних трансфертів було вирішено в Бюджетному кодексі України, зокрема було розмежовано видатки між бюджетами різних рівнів, закріплено на постійній основі дохідні джерела за державним і місцевими бюджетами, запроваджено прозору процедуру міжбюджетних відносин, систематизовано види бюджетних трансфертів і засад їх надання, упроваджено механізм вирівнювання видатків місцевих бюджетів тощо. Разом з тим проблеми надмірної централізації бюджетної системи, недостатньо ефективного механізму розподілу міжбюджетних трансфертів, відсутності стимулів для місцевої влади розвивати власну доходну базу залишаються гострими для місцевої влади і без їх вирішення годі сподіватися на формування дієвої системи фінансового забезпечення сталого розвитку територій.

Метою статті є з'ясування ролі міжбюджетних трансфертів у формуванні фінансових ресурсів місцевого самоврядування в Україні та опрацювання пропозицій щодо реформування системи міжбюджетних відносин з метою удосконалення фінансового забезпечення сталого розвитку територій.

Виконання функцій і завдань, покладених законодавством на місцеве самоврядування, безпосередньо залежить від обсягів фінансових ресурсів, які перебувають у їхньому розпорядженні. Джерелами фінансування соціально-економічного розвитку територій можуть бути доходи місцевого бюджету, міжбюджетні трансферти з Державного бюджету, позики, фінансові ресурси підприємств та населення, зовнішні та внутрішні інвестиції, цільове фінансування регіональних програм з Державного бюджету, позабюджетні фонди тощо.

На обсяги фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування впливає багато чинників, головні серед яких такі:

- розподіл повноважень між органами державної влади і місцевим самоврядуванням;
- розподіл дохідних джерел державного і місцевих бюджетів, проведений відповідно до наданих владних повноважень і функцій;
- організація міжбюджетних відносин і порядок надання трансфертів місцевим бюджетам із державного бюджету;
- стан фінансового ринку країни та реальні можливості органів місцевого самоврядування у сфері використання запозичених (кредитів) і залучених коштів (місцевих позик);
- склад і фінансовий стан підприємств та інших суб'єктів господарювання, які належать до місцевого господарства;
- конкретні зусилля органів місцевого самоврядування, спрямовані на забезпечення соціально-економічного розвитку територій, населених пунктів, пошук альтернативних джерел доходів [6, с. 148].

Міжбюджетні трансферти в Україні є основною формою реалізації міжбюджетних відносин і спрямовані на збалансування та вирівнювання фінансової спроможності відповідних бюджетів. Згідно з Бюджетним кодексом України, міжбюджетні трансферти поділяються на:

- 1) дотації вирівнювання – міжбюджетні трансферти на вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який його отримує;
- 2) субвенції – міжбюджетні трансферти для використання з певною метою в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції;
- 3) кошти, що передаються до Державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів;
- 4) додаткові дотації – міжбюджетні трансферти на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів; на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів, що не враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, внаслідок надання пільг, установлених державою;
- 5) інші додаткові дотації [2].

Незважаючи на задекларованість процесів податкової і бюджетної децентралізації, структура доходів місцевих бюджетів свідчить про зростання залежності місцевих бюджетів України від міжбюджетних трансфертів. Так, частка міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів у 2013 р. становила 52,4 %, що на 2,8 в.п. менше, ніж відповідний показник попереднього року, втім набагато вища, ніж, наприклад, у 2008 р. (рисунк) [3, с. 66].

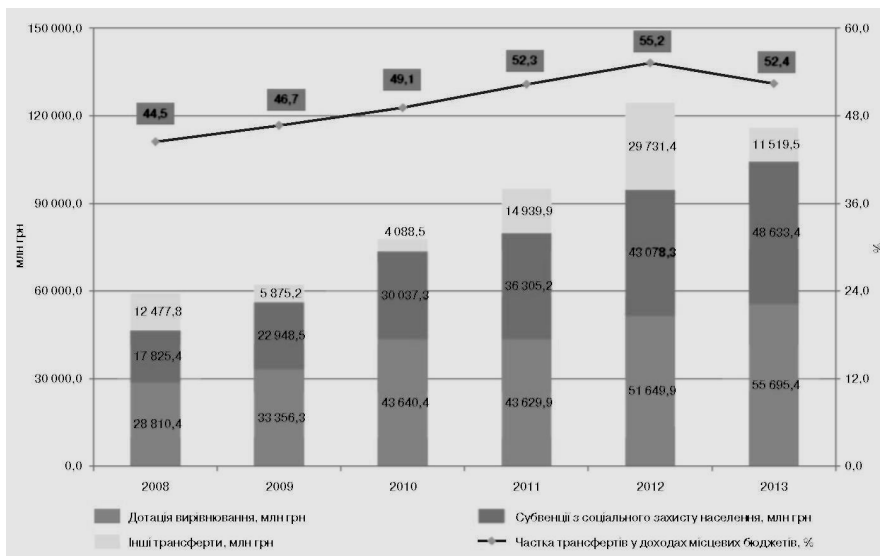


Рисунок. Динаміка перерахування трансфертів, що передаються з державного бюджету до місцевих бюджетів, за 2008 – 2013 роки.

На відміну від попередніх років відбулося зменшення на 6,9 % обсягів міжбюджетних трансфертів порівняно з попереднім роком. Зауважимо, що темп зростання трансфертів (93,1 %) вперше за останні роки був нижчим, ніж доходів місцевих бюджетів (104,3 %) [3, с. 66]. У 2012 р. ці показники склали відповідно 116,1 і 131,2 %.

Традиційно у структурі трансфертів найбільшу частку – 48,1 % – складає дотація вирівнювання (у 2013 р. вона становила 41,5 %). При цьому частка субвенцій соціального спрямування зросла на 7,4 в.п. і становила 42,0 % [3, с. 67].

Спостерігається стійке збільшення кількості дотаційних бюджетів, що є однозначно негативною тенденцією (табл.).

Таблиця

Склад бюджетів, які мали міжбюджетні відносини з державним бюджетом (дотації вирівнювання з державного бюджету і кошти, що передаються до державного бюджету)\*

Показник	2002	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Усього бюджетів, що стосуються державного бюджету	686	691	692	692	692	692	692	692	692
З них: бюджетів-донорів, усього	89	41	46	46	37	24	33	33	33
у т.ч. бюджетів міст – обласних центрів	23	10	10	11	8	4	8	7	9
бюджетів інших міст	55	27	32	28	23	17	22	23	20
бюджетів областей	3	1	1	1	2	-	-	-	-
бюджетів районів	7	2	2	5	4	2	2	2	4
бюджету Києва	1	1	1	1	1	1	1	1	-
Частка бюджетів-донорів у загальній кількості бюджетів, %	13,0	5,9	6,7	6,7	5,2	3,4	4,8	4,8	4,8
Частка дотаційних бюджетів у загальній кількості бюджетів, %	87,0	94,1	93,3	93,3	94,8	96,4	95,2	95,2	95,2
Частка міжбюджетних трансфертів у доходній частині державного бюджету, %	6,47	1,18	2,62	3,32	3,70	2,74	0,8	1,0	0,4

\*Складено та розраховано на основі законів України про Державний бюджет України на 2002, 2006 – 2010 рр.

Статистика свідчить, що майже 95 % місцевих бюджетів, у тому числі і бюджети більшості обласних центрів, а в 2013 р. навіть бюджет столиці України м. Києва, не можуть самостійно забезпечити виконання покладених на них повноважень. Використовуючи джерела надходжень, які згідно із законодавством закріплено за місцевими бюджетами, жодна область в Україні не спроможна покрити видатки без зовнішньої допомоги, а можливості щодо збільшення їх власних податкових надходжень є дуже обмеженими.

Кількість бюджетів-донорів скоротилася з 89 у 2002 р. до 33 у 2013 р. Така велика кількість дотаційних бюджетів суперечить логіці вирівнювання і свідчить про надмірно централізоване збалансування місцевих бюджетів. Система міжбюджетних трансфертів не може ефективно розв'язувати завдання вирівнювання, якщо всі бюджети є дотаційними.

Держава вилучає надмірно велику частку доходів, зібраних у регіонах, а потім частину з них розподіляє між бюджетами. Така система створює значні антистимули для розвитку економіки регіонів і не виконує завдань фінансового вирівнювання [7, с. 10]. Чинний механізм бюджетного вирівнювання провокує ситуацію, коли з року в рік бюджети-донори намагаються перейти в розряд дотаційних, оскільки високі показники доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, грають не на їх користь.

На жаль, науковців перш за все турбують проблеми покращання ситуації в депресивних регіонах, тоді як бюджетна забезпеченість регіонів-донорів практично залишаються поза увагою дослідників.

Утім, деякі економісти все ж таки привертають увагу до цієї проблеми. Так, М. Бадида у своїй монографії наголошує на тому, що "існуюча територіальна організація влади в Україні продемонструвала невміння в умовах ринку результативно впливати на розвиток економічної і соціальної інфраструктури території, забезпечити надання соціальних послуг і благ населенню на європейському рівні. Бюджетна політика держави в першу чергу орієнтована на підтримку не самодостатніх територіальних громад, що володіють достатньою фінансовою базою, а дотаційних. Як наслідок – чим більше доходів надходить до місцевого бюджету за рахунок внутрішніх джерел, тим більше коштів вилучається в наступному бюджетному році, що аж ніяк не стимулює місцеві органи влади до розширення внутрішніх резервів. Крім того, слід зазначити, що існуючий підхід до розрахунку міжбюджетних трансфертів обмежує можливості розвитку територій-лідерів" [1].

У монографії за редакцією З. Варналія підкреслюється, що в основі політики бюджетного вирівнювання має лежати принцип зацікавлення бюджетів-донорів віддавати кошти – через залишення частки сум перевиконання доходів у розпорядженні місцевих органів влади. Зміна акцентів політики вирівнювання потребує також формування громадської думки щодо необхідності передання коштів окремих регіонів до державного бюджету з метою їх подальшого перерозподілу до регіонів із низькими фінансовими можливостями. Фінансове вирівнювання має використовуватися не лише для наближення стандартів надання громадських послуг населенню по всій країні, а й як інструмент стимулювання економічного розвитку кожного регіону при неодмінному врахуванні всіх сильних та слабких сторін економічних умов і наявної інфраструктури [5].

Проведений аналіз підтвердив, що державна регіональна та бюджетна політика через систему трансфертів на сьогодні замикається на вирівнюванні соціально-економічного розвитку регіонів, тоді як вона має бути спрямована на підтримку "точок зростання", оскільки обмеження бюджетної спроможності держави може призвести лише до "вирівнювання всіх у бідності" [10, с. 31].

Аналіз наукової літератури [4; 7; 10] та власні дослідження дозволили зробити висновок про те, що необхідність реформування системи міжбюджетних відносин обумовлена низкою виявлених у цій сфері проблем, серед яких:

- високий рівень залежності доходів місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів;
- тенденція до постійного зростання частки міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів і зниження самостійності місцевих бюджетів;
- нездатність місцевої влади реалізувати весь обсяг покладених на неї завдань без міжбюджетних трансфертів;
- досягнення збалансованості місцевих бюджетів лише через покриття розриву між доходами та видатками дотаціями вирівнювання;
- несамодостатність більшості місцевих бюджетів;
- фактична спрямованість процесів трансформації системи міжбюджетних відносин до фіскальної централізації;
- невідповідність між зобов'язаннями за видатками місцевих бюджетів та джерелами фінансування;
- нерівномірне співвідношення “дотація – субвенція” у структурі трансфертів, переважаюча частка дотацій і субвенцій на соціальний захист;
- диспропорції співвідношення обсягів першого і другого кошика доходів місцевих бюджетів;
- відсутність низки нормативів проведення формульних розрахунків під час складання проектів місцевих бюджетів (таких як щільність населення, ступінь урбанізації, особливості природно-кліматичних умов, розвиток туризму (наявність курортів чи історичних і заповідних місць) тощо, що не дає змоги об'єктивно визначити усі необхідні видатки місцевих бюджетів;
- відсутність ефективного механізму стимулювання органів місцевого самоврядування у перевиконанні запланованих показників як за державним, так і за місцевими бюджетами.

З метою подолання визначених проблем у сфері міжбюджетних відносин пропонується:

- запровадити державні гарантії фінансового забезпечення виконання делегованих повноважень місцевими органами;
- формувати сприятливі умови для нарощування власної дохідної бази місцевих бюджетів;
- відновити механізм надання додаткових дотацій місцевим бюджетам за перевиконання запланованих показників загального фонду державного бюджету, в якому слід урахувувати виконання вказаних показників на рівні окремого місцевого бюджету, а не області загалом;
- під час визначення обсягів видатків місцевих бюджетів ширше застосовувати коригувальні коефіцієнти з метою врахування місцевої специфіки;
- законодавчо визначати на кожен бюджетний рік перелік депресивних територій з метою проведення ефективного фінансового вирівнювання;
- застосовувати конкурсний відбір проектів у процесі надання територіям інвестиційних субвенцій;

– покласти в основу політики фінансового вирівнювання критерій зацікавлення бюджетів-донорів віддавати кошти, залишаючи певну частку сум перевиконання доходів у розпорядженні місцевих органів влади;

– установити жорстку відповідність між фінансуванням видатків, які спрямовані на вирішення питань місцевого значення і не враховуються при розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів, і обсягом власних доходів місцевих бюджетів;

– покласти в основу бюджетного вирівнювання нормативи соціальних стандартів надання громадянам послуг.

Сучасна модель міжбюджетних відносин в Україні має фактично всі ознаки централізованої моделі всупереч офіційно заявленій бюджетній децентралізації. Існуючий механізм міжбюджетних відносин є стримуючим фактором для сталого розвитку територій, оскільки не забезпечує місцеві органи влади достатніми власними ресурсами, обмежує їх у можливості суттєво впливати на фінансування розвитку територій, породжує утриманські настрої. Місцеві бюджети є надто залежними від міжбюджетних трансфертів, що не створює стимулів до збільшення надходжень від власних та закріплених доходних джерел. Крім того, бракує чіткості у визначенні обов'язків органів місцевого самоврядування та достатньої фінансової бази. Повноваження місцевої влади з року в рік зростають, а фінансові ресурси, які надходять у її розпорядження, збільшуються непропорційно до нових функцій і завдань. Зусилля місцеві органи влади в першу чергу спрямовані на виконання делегованих державою повноважень, тоді як питання місцевого значення фінансуються за залишковим принципом. Причиною того, що більшість місцевих бюджетів в Україні не є самодостатніми, є не стільки неефективна діяльність місцевих органів влади щодо формування власної доходної бази, скільки діюче нормативно-правове обмеження фінансових можливостей регіонів.

Отже, чинна модель міжбюджетних відносин в Україні потребує негайного реформування в напрямках зменшення залежності місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету, укріплення їх власної доходної бази, розроблення дієвого механізму стимулювання регіонів-донорів тощо.

Напрямами подальших досліджень може стати аналіз організації міжбюджетних відносин у розвинених зарубіжних країнах з метою визначення елементів, які уможливають більшу самостійність і незалежність місцевих органів влади у фінансовому забезпеченні сталого розвитку територій.

### Література:

1. Бадида М. П. Податкова база місцевого самоврядування : монографія / М. П. Бадида. – Ужгород, 2010. – 408 с.
2. Бюджетний кодекс України від 01.10.2011 р. № 2456-17 [Електронний ресурс] // ВВР України. – 2010. – № 50-51. – Ст. 572. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
3. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2013 рік / [І. Ф. Щербина, А. Ю. Рудик, В. В. Зубенко та ін.] ; ІБСЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи”, USAID. – К., 2014. – 83 с.

4. *Вахович І. М.* Теоретико-методологічні засади формування та реалізації регіональної політики фінансового забезпечення сталого розвитку : автореф. дис. ... д.е.н. : спец. 08.00.05 “Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка” / І. М. Вахович. – Одеса, 2008. – 35 с.

5. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія / за ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2007. – 820 с.

6. *Кириленко О. П.* Місцеві фінанси : навч. посіб. / О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 667 с.

7. *Макаренко Л. М.* Забезпечення регіонального розвитку в системі міжбюджетних відносин України : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.00.05 “Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка” / Л. М. Макаренко. – К., 2007. – 20 с.

8. *Цимбаленко Я. В.* Шляхи реформування міжбюджетних відносин в Україні / Я. В. Цимбаленко // Держава та регіони. Серія : Державне управління – 2010. – № 1. – С. 121–126.

9. *Швецов А. Н.* Сучасні умови реформування міжбюджетних відносин / А. Н. Швецов // Держава та регіони. Серія : Державне управління. – 2010. – № 2. – С. 91–98.

10. *Швець В. Я.* Концептуальні підходи до вдосконалення системи міжбюджетних трансфертів / В. Я. Швець // Фінанси України. – 2005. – № 5. – С. 23–31.

*Надійшла до редколегії 16.09.2014 р.*

УДК351.82:330.341; 351: 352/353

*С. Г. КРАВЧЕНКО*

## **ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО РОЗВИТКУ УРБАНІЗОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ ЯК АСПЕКТ ФОРМУВАННЯ РИНКУ НЕРУХОМОСТІ**

*Досліджено вплив державної політики розвитку урбанізованих територій на формування ринку нерухомості та шляхи реалізації владних повноважень, урахувуючи формування суспільних саморегульованих структур та зміни напрямків попиту на об'єкти нерухомості для забезпечення безпечної життєдіяльності селищних територій. Розглянуто основні засади державної політики та суспільні виклики щодо формування урбанізованого середовища за умови збереження підвищеної небезпеки терористичних загроз. Обґрунтовано можливість змін структури нерухомості як складової урбанізованих територій через необхідність переорієнтування їх функціональності з урахуванням збільшення можливих ризиків та оптимізації ресурсного забезпечення.*

**Ключові слова:** державна політика розвитку, формування ринку нерухомості, об'єкти нерухомості, урбанізовані території.