

## **УПРАВЛІННЯ ФІНАНСОВИМИ РЕСУРСАМИ МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ**

Автори:

Кондусова Л. Ф.

Нескородєва І. І.

Алексєєнко І. І.

Жихор О.Б.

Пелехатий А.О.

Відповідальний за випуск: І.В. Журавльова

**Харків. Вид. ХНЕУ, 2011**

УДК: 336.14:352

ББК 65.261.3

У 67

Рецензенти: перший заступник начальника Головного управління Державного казначейства України в Харківській області *Іванова Т.П.*; заступник начальника Дергачівської МДПІ *Клименко О.І.*

Рекомендовано до видання рішенням вченої ради Харківського національного економічного університету

Протокол № від 6 від 10.12.2010 р.

Авторський колектив: Кондусова Л. Ф. канд. екон. наук, доцент – вступ, п. 1.2, п. 2.2, п. 3.1, висновки; Нескородєва І. І. канд. екон. наук, доцент – п. 1.1 – 1.4, п. 2.1; Алексєєнко І. І. викладач – загальна редакція, п. 1.5, п. 2.1, п. 2.3 – 2.5, п. 3.2, п. 3.3; Жихор О. Б., докт. екон. наук, проф. – п. 4.1, п. 4.2; Плехатий А. О., аспірант – п. 4.3.

Управління фінансовими ресурсами місцевого бюджету: монографія / Л. Ф. Кондусова, І. І. Нескородєва, І. І. Алексєєнко та ін. – Х.: Вид. ХНЕУ, 2011. – 289 с. (Укр. мова)

Розглянуто проблеми формування місцевих бюджетів та їх роль у соціально-економічному розвитку адміністративно-територіальної одиниці. Визначено проблеми та переваги програмно-цільового методу у бюджетному процесі. Обґрунтовано необхідність проведення аналізу системи управління фінансовим потенціалом регіону.

**ISBN**

**УДК: 336.14:352**

**ББК**

Кондусова Л. Ф.  
Нескородєва І. І.  
Алексєєнко І. І. та ін.  
2011

# ЗМІСТ

Вступ	5
Розділ 1. Економічний зміст та сутність фінансових ресурсів місцевих бюджетів	7
1.1. Дослідження сутності та класифікаційні аспекти місцевих бюджетів	7
1.2. Еволюційний та зарубіжний досвід формування дохідної частини місцевих бюджету і фінансування його видів	13
1.3. Теоретичні засади управління видатками місцевого бюджету	39
1.4. Дослідження особливостей сучасної бюджетної політики в Україні	59
1.5. Фінансові ресурси як ключова складова фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці	84
Розділ 2. Аналіз та оцінка формування й використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів	114
2.1. Сучасний механізм міжбюджетного регулювання в Україні	114
2.2. Аналіз індексу відносної податкоспроможності в розрахунку міжбюджетних трансфертів	133
2.3. Оцінка фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці	141
2.4. Аналіз системи управління фінансовим потенціалом адміністративно-територіальної одиниці	167
2.5. Типологізація адміністративно-територіальних одиниць за рівнем їх фінансового потенціалу	178
Розділ 3. Методичні підходи щодо оптимізації управління фінансовими ресурсами місцевих бюджетів	187
3.1. Теоретичні аспекти та практичні передумови впровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі України	187
3.1.1. Обґрунтування особливостей упровадження програмно-цільового методу в Україні	187
3.1.2. Етапи реалізації програмно-цільового методу в бюджетному процесі України	198

3.1.3. Використання програмно-цільового методу при формуванні видатків державного бюджету України	218
3.2. Факторний аналіз розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці	211
3.3. Методичне забезпечення прогнозування розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці	225
Розділ 4. Інституціональний підхід до управління місцевими фінансами	235
4.1. Нормативно-правове регулювання місцевих фінансів в Україні	235
4.2. Місцеві бюджети як елемент місцевих фінансів	241
4.3. Шляхи удосконалення управління місцевими фінансами в Україні	245
Висновки	253
Використана література	255
Додатки	270

## Вступ

Організація взаємовідносин між бюджетами різних рівнів має місце у багатьох країнах світу, в тому числі і в Україні. Формування місцевих бюджетів та управління фінансовими ресурсами для економічного розвитку регіонів сьогодні є дуже актуальною проблемою. Соціально-економічний розвиток регіонів, рівень життя населення залежать від наявності фінансових ресурсів місцевих бюджетів.

Переважна частина державних фінансових ресурсів зосереджується у державному і місцевих бюджетах. В умовах трансформаційної економіки роль бюджету значно зростає, він стає головним інструментом регулювання соціально-економічних процесів. Трансформаційні процеси, які відбуваються в Україні, мають свої особливості й тому, окрім вивчення зарубіжного досвіду, слід шукати свої шляхи подолання дефіциту бюджету й ефективного використання фінансових ресурсів.

Успішне функціонування економіки країни пов'язано із забезпеченням формування і використання бюджетних коштів. Від успішності здійснення бюджетного процесу залежить дієвість бюджетної політики, яка повинна впливати на економічну та фінансову стабільність держави. Недосконалість бюджетного законодавства і його невідповідність нормам Конституції України та іншим законодавчим актам України актуалізує питання удосконалення формування та використання бюджетів на всіх рівнях, потребу перегляду характеру і змісту бюджетних відносин.

Питання регулювання шляхом ефективного використання бюджетних ресурсів займає значне місце в наукових працях зарубіжних та вітчизняних вчених. Серед вітчизняних вчених досліджували теоретичні аспекти бюджету такі, як: Александрова О. М., Бачуріна А. В., Василик О. Д., Глущенко В. В., Кириленко О. П., Радіонова В. М., Суторміна В. М., Чугунов І. Я., Юрій С. І. та ін.

Без теоретичного обґрунтування питань, які пов'язані з розбудовою фінансової системи і, зокрема, бюджетної системи, важко розраховувати на ефективне проведення бюджетної реформи. За допомогою поняття «фінансові ресурси органів місцевого самоврядування» можливо визначити об'єкт фінансового планування та прогнозування.

Мета даної монографії полягає у дослідженні теоретичних питань щодо трактування фінансових ресурсів, засад управління видатками місцевого бюджету, зарубіжного досвіду формування місцевих бюджетів, особливостей бюджетної політики на сучасному етапі.

За умови трансформації економіки важливе значення має обґрунтування економічної сутності бюджету і його зв'язку з іншими економічними категоріями. Сьогодні існує ще багато невирішених проблем у формуванні дохідної частини бюджету, використанні бюджетних ресурсів, міжбюджетних відносин і впровадженні програмно-цільового методу у бюджетному процесі. Бюджетний процес недостатньо орієнтований на досягнення конкретних результатів діяльності, на що націлює програмно-цільовий метод, потребує вдосконалення механізм міжбюджетного регулювання та відповідальності за недотримання вимог і правил у бюджетному процесі.

Запропонована монографія зорієнтована на освітньо-професійну програму підготовки магістрів за спеціальністю «Державні фінанси».

У роботі авторами розроблено систему теоретичної підготовки з набуттям певних практичних навичок з управління фінансовими ресурсами. У зв'язку з цим обрано структуру монографії, яка включає стислий виклад основних положень з управління фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування, що об'єднані у три розділи – «Економічний зміст та сутність фінансових ресурсів місцевих бюджетів», «Аналіз та оцінка формування й використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів», «Методичні підходи щодо оптимізації управління фінансовими ресурсами місцевих бюджетів».

Дана робота ґрунтується на основних теоретичних положеннях щодо сутності місцевих бюджетів та управління фінансовими ресурсами зарубіжних і вітчизняних науковців-практиків, а також на результатах власних досліджень та висновках авторів.

# **Розділ 1. Економічний зміст та сутність фінансових ресурсів місцевих бюджетів**

## **1.1. Дослідження сутності та класифікаційні аспекти місцевих бюджетів**

На сьогодні в Україні гостро стоїть питання вирішення проблем фінансування дефіциту місцевих бюджетів, що пов'язане, перш за все, з відсутністю досконалого механізму регулювання міжбюджетних відносин у країні та ефективної бази формування доходної частини регіональних бюджетів. Гострота проблеми зумовлена незабезпеченістю місцевих бюджетів в Україні фінансовими ресурсами, їх неспроможністю надати мінімальний рівень державних послуг.

Питанням дослідження сутності місцевих бюджетів були присвячені роботи таких авторів як: С. Буковинський, І. Луніна, С. Бейлі, І. Озерова, Ш. Бланкарт, С. Слухай, О. Василик, О. Кириленко, У. Еванс, А. Ігудіна, Ф. Фішер, В. Опаріна, І. Руденко, С. Юрій та ін.

Але поряд із цим відсутній єдиний погляд щодо визначення економічної категорії «місцеві бюджети». Це обумовлено тим, що одні автори зосереджуються на розподільному характері бюджетних відносин, інші ж науковці акцентують увагу на матеріальному змісті місцевих бюджетів.

Під час еволюції та розвитку системи місцевих фінансів було і залишається на сьогодні актуальним дослідження сутності економічної категорії «місцеві бюджети».

У перші роки організації бюджетної системи 1991 – 2001 рр. (до впровадження Бюджетного кодексу України) сутність місцевих бюджетів розглядалась як сукупність завдань, доручених місцевим органам, і сукупність коштів, котрими вони володіють для їх вирішення.

Згодом, а саме після вдосконалення нормативної бази бюджетного процесу на рівні місцевого самоврядування, дослідження сутності місцевих бюджетів набуло досить масштабного характеру, та супроводжується різними поглядами науковців на зміст даної економічної категорії. Так, одні вчені при трактуванні місцевих бюджетів зосереджують увагу на матеріальному змісті місцевих бюджетів, але

поряд із цим не враховують перерозподільний характер сутності економічної категорії «місцеві бюджети» як грошових відносин між суб'єктами бюджетного процесу.

Водночас існує дещо інший підхід вчених щодо формулювання змісту місцевих бюджетів, пов'язаний з їх функціональним призначенням. Таке трактування не є досить повним, оскільки не відображає форму місцевих бюджетів та їх організаційну структуру.

Отже, проаналізовані джерела тлумачення зазначених понять трактують у досить вузькому розумінні, не беручи до уваги матеріальний зміст місцевих бюджетів, їх форму, організаційну структуру та характер.

Місцеві бюджети – це важлива ланка фінансової системи, яка передбачає розподіл та перерозподіл валового внутрішнього продукту (ВВП) між галузями економіки, верствами населення й територіями з метою підвищення ефективності економіки та добробуту громадян. Відносини розподілу відображають частку держави у створеному ВВП, яку вона отримує у формі непрямих податків. Відносини перерозподілу відображають формування фондів за рахунок оподаткування доходів юридичних і фізичних осіб.

Особливістю місцевих бюджетів є і те, що всі їх ланки органічно пов'язані не тільки між собою, а й з установами та підприємствами всіх форм власності, які функціонують на території регіону. Цей зв'язок проходить через два основні канали розподілу створеної вартості — надходження в бюджет і фінансування з бюджету.

Також за характером бюджет виступає у формі закону, який приймається органом законодавчої влади.

Не менш важливою особливістю функціонування місцевих бюджетів є те, що вони забезпечують матеріальну незалежність органів місцевого самоврядування і безпосередньо їм підпорядковані. Це дає змогу місцевим органам самоврядування бути організаторами цих бюджетних відносин.

Ураховуючи вищенаведене, пропонуємо більш узагальнене та уточнене поняття. Місцеві бюджети – це сукупність законодавчо регламентованих відносин між державою, місцевою виконавчою владою та фізичними і юридичними особами з приводу розподілу та перерозподілу ВВП, з метою формування фондів грошових коштів, що призначені для задоволення суспільних потреб.

Економічна сутність місцевих бюджетів виявляється у формуванні



грошових фондів, які є фінансовим забезпеченням діяльності місцевих рад народних депутатів, розподілі та використанні цих фондів і фінансуванні утримання й розвитку соціальної інфраструктури місцевого господарства.

Дохідна частина місцевих бюджетів складається з доходів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, та доходів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Доходи між основними ланками бюджетної системи України розподіляються згідно із загальнодержавним законодавством, усередині ланки – згідно з рішеннями місцевих органів влади.

Фінансова незалежність місцевих органів влади є найважливішим критерієм демократичного розвитку держави. Прийняття бюджетного кодексу заклало нові підвалини для розвитку місцевої автономії та пошуку нових джерел формування доходів місцевих бюджетів відповідно до вимог Європейської хартії про місцеве самоврядування [2].

Важливу роль для становлення самостійних місцевих бюджетів відіграє порядок здійснення та склад видатків. У місцевих органів влади мають бути, що вже наголошувалося, визначені функції і завдання. У рамках цих функцій у сфері власних повноважень необхідною є свобода рішень місцевих органів влади у здійсненні видатків із місцевих бюджетів.

Головною передумовою розподілу доходів бюджету слугує єдність його дохідної бази, яка дозволяє регулювати бюджетні ресурси таким чином, щоб у необхідних випадках надавалась допомога бюджетам, котрі її потребують, і разом з цим здійснювались заходи загальнодержавного значення.

Вивчення літературних джерел свідчить, що питання класифікаційних аспектів доходів та видатків місцевих бюджетів є достатньо дискусійним, адже кожен з науковців розглядає й розрізняє види класифікацій доходів та видатків з різних позицій. Саме тому не має однієї універсальної класифікації доходів та видатків місцевого бюджету.

Класифікаційний аналіз доходів та видатків місцевих бюджетів на сьогодні вельми актуальний. Основною специфікою такого аналізу є те, що він дає системне уявлення про наявність існуючих категорій видатків та допомагає визначитися щодо використання певного виду доходу, стосовно потреб учасників бюджетного процесу на рівні місцевих органів

влади. Але представлені різновиди доходів та видатків місцевих бюджетів свідчать про неповноту охоплення багатогранної проблеми джерел формування доходів місцевих бюджетів та функціональних напрямків їх використання, що значно обмежує уявлення про них (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

### Класифікація доходів місцевих бюджетів\*

Критерії	Характеристика
1	2
За повнотою зарахування доходів до бюджету	Закріплені доходи — це кошти, які за постійно чинними нормативними актами віднесені до місцевих бюджетів відповідних рівнів на невизначений час, у розмірі територіального надходження повністю або у твердо фіксованому розмірі. Закріплені доходи утворюють основу дохідної бази кожного місцевого бюджету
	Регулюючі доходи — це доходи, надходження яких у місцеві бюджети визначаються щорічно Верховною Радою України та які передбачені в законі про державний бюджет на поточний рік і перерозподіляються між різними ланками бюджетної системи
За розділами відповідно до Бюджетної класифікації	Податкові надходження (податки, збори та обов'язкові платежі)
	Неподаткові надходження (доходи від власності та підприємницької діяльності, надходження від штрафів та ін.)
	Доходи від операцій з капіталом (надходження коштів від реалізації безхазяйного майна, майна, що за правом спадкоємця перейшло у власність держави, та скарбів)
	Офіційні трансферти (субвенції, дотації, субсидії)
За умовами повернення	Зворотні доходи – розміщення місцевих позик
	Незворотні доходи — платежі та відрахування юридичних і фізичних осіб
За рівнем централізації	Децентралізовані — доходи, що використовуються за місцем утворення
	Централізовані — доходи, що концентруються у державному бюджеті та інших цільових централізованих фондах грошових коштів

Закінчення табл. 1.1

1	2
За надходженнями від форми власності	Доходи від державної форми власності
	Доходи від інших форм власності
За методом залучення	Податки
	Збори
	Обов'язкові платежі
	Інші надходження
За частотою появи	Звичайні – регулярно включаються в доходи
	Надзвичайні – включаються в доходи за виняткових, але обґрунтованих обставин
За способом зарахування	Загальний фонд
	Спеціальний фонд

\*Розроблено авторами на основі робіт [2; 4; 13].

Класифікацію видатків місцевого бюджету можна навести у вигляді табл. 1.2.

Отже, запропонована багатокритеріальна класифікація доходів і видатків місцевого бюджету не лише узагальнює та уточнює вже існуючі класифікації, а й виділяє більш ширший спектр критеріїв.

Таблиця 1.2

### Класифікація видатків місцевих бюджетів\*

Критерії	Характеристика
1	2
За складовими	Видатки спеціального фонду, що фінансуються за рахунок цільових фондів, які виділені під конкретну мету
	Видатки загального фонду, що фінансуються за рахунок доходів загального фонду місцевого бюджету та не мають конкретних (закріплених) джерел фінансування
За економічною характеристикою	Поточні - це видатки місцевого бюджету на фінансування підприємств, установ, організацій і органів, визначені на початок бюджетного року, а також на фінансування соціального захисту населення

Продовження табл. 1.2

1	2
За економічною характеристикою	Капітальні – це видатки місцевого бюджету на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності держави, а саме капітальні вкладення, включаючи субсидії приватному сектору і перекази за кордон на капіталовкладення та ін.
За направленістю використання	<p>Видатки на розвиток матеріального виробництва – фінансування виробничих галузей народного господарства</p> <p>Видатки на розвиток нематеріального виробництва – фінансування соціальної сфери</p>
За суспільним призначенням	<p>Видатки на економічний розвиток</p> <p>Видатки на соціально-культурні заходи</p> <p>Видатки на науку та освіту</p> <p>Видатки на обороноздатність країни</p> <p>Видатки на правоохоронну діяльність</p> <p>Видатки на управління</p> <p>Видатки на зовнішньоекономічну діяльність</p> <p>Видатки на обслуговування державного боргу</p>
За цільовим призначенням	<p>Видатки на заробітну плату</p> <p>Видатки на нарахування на заробітну плату</p> <p>Господарські витрати</p> <p>Видатки на поточний на капітальний ремонт</p> <p>Дотації тощо</p>
За розділами відповідно до бюджетної класифікації	<p>Видатки за функціональною класифікацією</p> <p>Видатки за економічною класифікацією</p> <p>Видатки за відомчою класифікацією</p>
За повнотою надання послуги та наближення її до безпосереднього споживача	<p>Видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання соціальних послуг, гарантованих державою, і які розташовані найближче до споживачів</p> <p>Видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих державою для всіх громадян України</p> <p>Видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують гарантовані державою соціальні послуги для окремих категорій громадян, або фінансування програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України</p>

1	2
За функціональними повноваженнями між окремими рівнями влади	Видатки на здійснення власних повноважень
	Видатки на здійснення неделегованих повноважень
	Видатки на здійснення делегованих повноважень
За структурою	Ураховуються при визначенні обсягу трансфертів
	Не враховуються при визначенні обсягу трансфертів

\* Розроблено авторами на основі робіт [7; 13].

Дослідження теоретичних основ виконання місцевих бюджетів України дає змогу дійти таких висновків.

На сьогодні не існує єдиного погляду щодо трактування економічної категорії «місцеві бюджети». Запропоновано уточнене поняття «місцеві бюджети» з позицій матеріального змісту, форми, організаційної структури та характеру місцевих бюджетів.

У зв'язку з обмеженою класифікацією доходів та видатків місцевих бюджетів за різними ознаками в економічній літературі розроблено багатокритеріальну їх класифікацію, яка відображає всі їх особливості формування та використання і функціональні відмінності. Такий підхід створює базу для вдосконалення теоретичних основ функціонування бюджетного процесу в Україні на рівні місцевих органів влади.

## **1.2. Еволюційний та зарубіжний досвід формування дохідної частини місцевого бюджету і фінансування його видатків**

Процеси прискореного економічного розвитку та розширення міст України беруть свій початок ще з позаминулого сторіччя, тому досвід регулювання фінансових відносин у містах та вирішення завдань забезпечення громадян у той період має практичний інтерес і сьогодні. Отже, на початку ХХ сторіччя одночасно з розвитком місцевого самоуправління впорядковується формування місцевих бюджетів.

Як і сто років тому, так і сьогодні органи місцевого самоврядування зіштовхуються з проблемою нестачі фінансових ресурсів, тому формування доходів бюджету є дуже актуальним. Дослідниками цієї

проблеми були О. Василик, Т. Таукешева, Ю. Ганущак, І. Луніна та ін. Здійснено аналіз дохідної частини бюджету міста Харкова в 10–ті рр. ХХ ст. та можливість застосування окремих видів доходів сьогодні.

На прикладі міста Харкова розглянемо джерела дохідної частини місцевих бюджетів у 1910, 1913, 1914 рр. (табл. 1.3)

Таблиця 1.3

**Доходи бюджету міста Харкова в 1910, 1913, 1914 рр. [134]**

№ н/п	Стаття доходу	1910 р.		1913 р.		1914 р.	
		Руб.	Пито- ма вага, %	Руб.	Пито- ма вага, %	Руб.	Пито- ма вага, %
1	2	3	4	5	6	7	8
1	ЗБОРИ ТА МИТО	752 450	22,8	992 751	16,7	119 4319	16,5
1.1	Збори з нерухомого майна	475 000	14,4	635 000	10,7	808 000	11,1
1.2	Збори з торгівлі та промислів	176 000	5,3	237 288	4	256 383	3,5
1.3	Збір з коней, екіпажів, велосипедів та собак	11 400	0,3	18 927	0,3	18 900	0,3
1.4	Збір лікарняний	46 000	1,4	50 000	0,8	56 000	0,8
1.5	Мито	14 050	0,4	21 536	0,4	25 036	0,3
1.6	Штрафи, пені тощо	30 000	0,9	30 000	0,5	30 000	0,4
2	ДОХОДИ З МІСЬКОГО МАЙНА	746 492	22,6	1 074 657	18	1 111 805	15,3
2.1	З міських земель	137 023	4,2	147 672	2,5	153 565	2,1
2.2	З міських будівель	524 137	15,9	797 607	13,4	821 538	11,3
2.3	З оброчних статей	60 505	1,8	100 575	1,7	106 919	1,5
2.4	З різних капіталів	24 827	0,8	28 803	0,5	29 783	0,4
3	ДОХОДИ МІСЬКИХ ПІДПРИЄМСТВ	1 373 366	41,6	2 806 995	47,1	3 122 078	43,1
3.1	З міських залізничних шляхів	272 500	8,3	960 000	16,1	1 072 000	14,8
3.2	З міської електростанції	465 653	14,1	865 000	14,5	995 160	13,7
3.3	З водопроводу	270 000	8,2	448 045	7,5	500 307	6,9
3.4	Зі скотобоень	197 200	6	278 800	4,7	300 000	4,1
3.5	З ломбарду	9 000	0,3	85 000	1,4	110 000	1,5

Продовження табл. 1.3

1	2	3	4	5	6	7	8
3.6	З асенізаційного обозу	-	-	54 450	0,9	67 320	0,9
3.7	З міської пральні	-	-	-	-	21 443	0,3
3.8	З дезінфекційної камери	-	-	200	0	200	0
3.9	З прибутків Городского Купеческого Банка	159 012	4,8	115 500	1,9	55 648	0,8
4	ДОПОМОГА МІСТУ ВІД КАЗНИ	291 865	8,9	494 677	8,3	868 601	12
4.1	Відшкодування збору з патентів	23 597	0,7	23 597	0,4	23 597	0,3
4.2	За розквартирування військ	250 934	7,6	357 126	6	358 485	4,9
4.3	На шкільно-будівельні потреби	17 334	0,5	103 854	1,7	359 712	5
4.4	Відшкодування витрат з утримання поліцейських команд	-	-	10 100	0,2	126 807	1,7
5	РІЗНІ ЗВОРОТНІ НАДХОДЖЕННЯ	133 511	4	585 066	9,8	954 703	13,2
5.1	Від земств на утримання земських зборів	2 100	0,1	5 000	0,1	5 000	0,1
5.2	Відрахування з сум позик на сплату % за позиками на підприємства, що будуються	-	-	333 626	5,6	698 163	9,6
5.3	Плата за лікування та різні надходження за лікарнями	42 807	1,3	66 467	1,1	78 163	1,1
5.4	Доходи від різних установ, шкіл тощо	39 731	1,2	94 405	1,6	117 205	1,6
5.5	Різні зворотні надходження	18 573	0,6	23 568	0,4	34 172	0,5

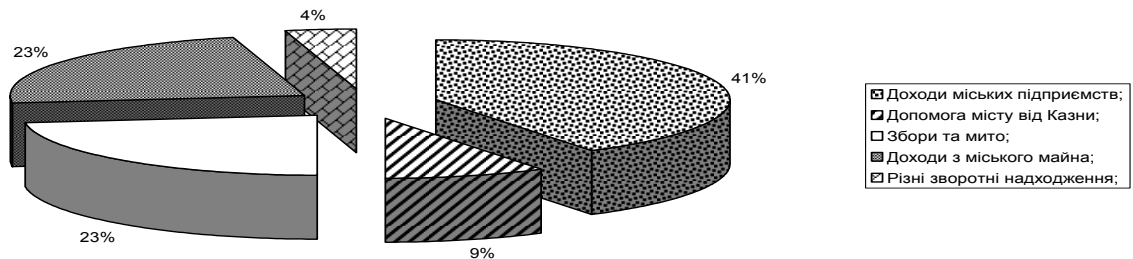
Закінчення табл. 1.3

1	2	3	4	5	6	7	8
5.6	Позики із запасного капіталу	30 300	0,9	60 000	1	22 000	0,3
	РАЗОМ	3 297 683	100	5 954 146	100	7 251 506	100

Як видно з табл. 1.3, дохідна частина місцевих бюджетів розподілялась на п'ять основних частин, які майже не змінилися за сто років, а саме:

- 1) збори та мито;
- 2) доходи з міського майна;
- 3) доходи з міських підприємств;
- 4) допомога місту від казни;
- 5) різні зворотні надходження.

Розглянемо питому вагу кожної з цих частин (рис. 1.1).



**Рис. 1.1. Питому вагу окремих видів доходів бюджету міста Харкова у 1910 р.**

Як видно з рис. 1.1, основною дохідною частиною бюджету міста Харкова в 1910 р. були доходи міських підприємств, які складали 41 %, або 1 373 366 рублів. Одночасно з цим допомога місту від казни, сьогодні це називають трансфертами з Державного бюджету до місцевих



бюджетів, складала всього 9 %, або 291 865 рублів. Отже, в 1910 р. місто Харків було майже повністю забезпечено власними ресурсами. У 1911 р. допомога від казни була на рівні 9,1 %, у 1912 р. – 8,5 %; у 1913 р. – 8,3 %; у 1914 р. – 12 % [134].

Проаналізуємо джерела дохідної частини міста Харкова сьогодні, які подані в табл. 1.4.

Таблиця 1.4

**Сучасний стан доходів бюджету міста Харкова [174]**

Код бюдж. Класифікації	Стаття доходу	2008 р.		2009 р.		2010 р.	
		Млн. грн.	Питома вага, %	Млн. грн.	Питома вага, %	Млн. грн.	Питома вага, %
1	2	3	4	5	6	7	8
11010000	Податок з доходів фізичних осіб	1 317,86	44,65	1 275,14	45,29	1 432,31	44,04
14070000	Плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності	43,29	1,47	12,32	0,44	11,74	0,36
16050000	Єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва	103,12	3,49	97,26	3,45	104,81	3,22
11020200	Податок на прибуток підприємств і організацій, що належать до комунальної власності	8,80	0,30	24,98	0,89	6,59	0,20
13050000	Плата за землю	257,02	8,71	313,15	11,12	326,85	10,05
16010000	Місцеві податки і збори	60,57	2,05	53,32	1,89	51,77	1,59

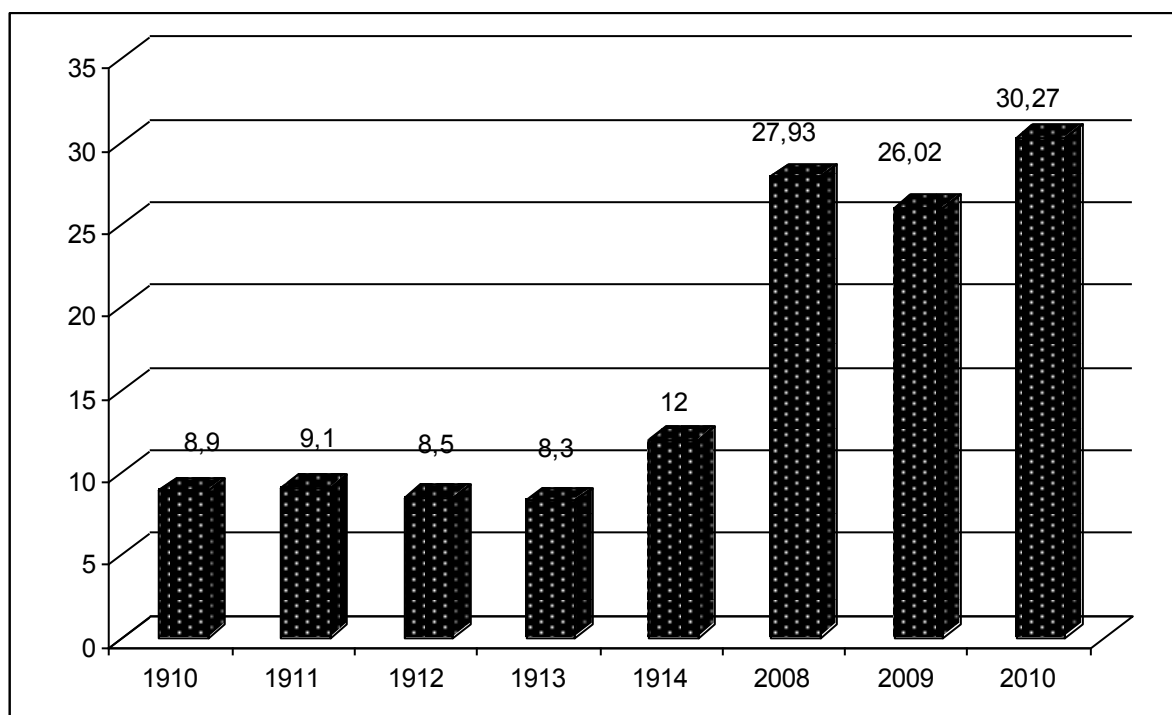
Продовження табл. 1.4

1	2	3	4	5	6	7	8
21040000	Надходження від розміщення в установах банків тимчасово вільних бюджетних коштів	36,75	1,25	15,70	0,56	8,98	0,28
22080000	Плата за оренду цілісних майнових комплексів та іншого державного майна	57,29	1,94	60,15	2,14	55,93	1,72
12020000	Податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів	30,78	1,04	48,65	1,73	56,45	1,74
25000000	Власні надходження бюджетних установ	94,81	3,21	109,85	3,90	131,96	4,06
50110000	Цільові фонди, утворені органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади	20,52	0,70	3,67	0,13	12,77	0,39
31030000	Надходження від відчуження майна, що знаходиться у комунальній власності	96,07	3,25	45,61	1,62	26,94	0,83

Закінчення табл. 1.4.

1	2	3	4	5	6	7	8
33010000	Надходження від продажу землі	0,37	0,01	23,22	0,82	40,45	1,24
	Трансферти з державного бюджету	824,26	27,93	732,45	26,02	984,52	30,27
	РАЗОМ	2 951,51	100,00	2 815,48	100,00	3 252,07	100,00

Порівнюючи табл. 1.3 та 1.4 можна зазначити, що сто років тому до питання місцевих фінансів підходили більш зважено, наводячи дані про виконання місцевого бюджету з точністю до рубля. Якщо раніше лівову частку доходів, більш як 40 %, складали доходи міських підприємств, то сьогодні це податок з доходів фізичних осіб. За сто років трансферти з Державного бюджету до бюджету міста Харкова у відсотковому виразі вирости майже втричі, що видно з рис. 1.2.



**Рис. 1.2. Питома вага трансфертів з Державного бюджету України до бюджету міста Харкова**

Отже, сьогодні місто не може забезпечити себе самостійно фінансовими ресурсами. Власних ресурсів вистачає лише на частину річних видатків – уже котрий рік поспіль в дохідній частині міста фігурує

субвенція з Державного бюджету в розмірі 25 млн. грн., що не виконується ні на гривню. Невже навіть таке місто, як Харків, з заводами, розвинутою мережею ринків, не може себе самостійно фінансувати – фінансувати не тільки поточні видатки, а й видатки розвитку. Спробуємо розібратися, в чому причина.

Для забезпечення реалізації покладених на місцеві органи функцій місцевим органам самоуправління було надано право збирати податки й збори. Але місцеві органи самоуправління не мають, як і не мали, права податкової ініціативи та уповноважені встановлювати лише ті податки, які перелічені в Законі України «Про систему оподаткування» (сто років тому це були «Городовые положения»). Проблема тут у тому, що, по-перше, очевидність упровадження нових місцевих податків та оптимізація існуючих неминуче зіткнуться з млявою політичною волею – як на державному рівні, так і на місцевому. До речі, політичне рішення місцевої ради, а саме щорічне встановлення ставок за основними місцевими податками при затвердженні бюджету, і є головною ознакою спроможності місцевої громади до самоорганізації – на жаль, уже багато років ставки за місцевими податками залишаються незмінними.

По-друге, мабуть найголовніше, створення умов для залучення інвестицій та розвитку підприємництва належить до важливих функцій органів місцевого самоврядування. Неефективне (у багатьох випадках) її виконання пояснюється, зокрема, умовами формування місцевих бюджетів: трансферти надаються незалежно від того, в чому причина нижчого, порівняно з іншими регіонами, рівня податкових надходжень. Більш того, діючий порядок фінансування видатків місцевих бюджетів фактично є антистимулом розширення податкової бази. Збільшення податкових надходжень в економічно слабших регіонах у результаті успішної економічної політики приводить до зменшення трансфертів із Держбюджету.

Економічна функція послаблюється тим, що прийняті урядом конкретні нормативи формування місцевих бюджетів не враховують багатьох фінансових особливостей регіонів.

Аналіз формування і виконання бюджетних засобів показує, що метод, який існує в розподіленні фінансових ресурсів за ланками бюджетної системи, носить значною мірою конфіскаційний характер, що не може сприяти економічному зростанню, підвищенню заінтересованості регіонів у розвитку особистої фінансової бази. Це, у

свою чергу, не дозволяє якісно вирішувати проблеми соціального захисту населення.

Тому одним з головних завдань щодо вдосконалення бюджетного планування в Україні є перерозподіл функцій між місцевими і централізованим бюджетами, поступовий перехід до децентралізації державних фінансів, який полягає в тому, що на державному рівні за рахунок коштів державного бюджету повинні фінансуватися лише ті видатки, які пов'язані з виконанням загальнодержавних потреб: оборона країни, утримання законодавчої і виконавчої влади, розвиток фундаментальної науки, структурна перебудова економіки. За рахунок централізованих фінансових джерел повинні також фінансуватися видатки по вирівнюванню соціальної забезпеченості регіонів. Фінансові ж проблеми місцевого рівня раціонально вирішувати за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів.

За останні два роки зроблені суттєві кроки до часткової децентралізації бюджетів України. З 2007 р. 70 % податку з власників транспортних засобів залишається в місцевому бюджеті, а з 2009 р. в бюджеті міста Харкова заплановано залишити 100 %, а це заплановані 43,8 млн грн, що підуть на утримання та поточний ремонт вулиць і доріг міста. З 2009 р. у бюджеті міста Харкова заплановано залишити 70 % збору за забруднення навколишнього природного середовища (замість 10 % у 2008 р.), а це 8,6 млн. грн., що є абсолютно логічним – забруднюються середовища одного міста.

Місцеві бюджети – це не просто балансові розрахунки доходів і витрат, які мобілізуються й витрачаються на відповідній території, а й важлива фінансова категорія, основу якої становить система фінансових відносин, що складається між місцевим і Державним бюджетами, а також усередині сукупності місцевих бюджетів. Місцеві бюджети є головним каналом доведення до населення кінцевих результатів суспільного виробництва, спрямованих на суспільне споживання. Саме через них суспільні фонди споживання розподіляються в територіальному розрізі, тобто між окремими адміністративно-територіальними одиницями та соціальними групами населення. Крім того, саме з місцевих бюджетів фінансується розвиток галузей виробничої сфери. Водночас саме в цій найчисельнішій ланці бюджетної системи існує чи не найбільше проблем, пов'язаних з їх формуванням та виконанням, що потребують свого негайного вирішення.

Досліджені тенденції у зміні пріоритетів делегування більшої частки правових повноважень держави в розпорядження територіальних громад є сучасною тенденцією розвитку демократії. Відповідно, це знаходить своє відображення у посиленні рівня фінансового забезпечення розвитку регіонів, яке відбувається шляхом перерозподілу джерел надходжень між рівнями бюджетної системи. Принциповим кроком уперед став перехід від розподілу надходжень між бюджетами різних рівнів до закріплення джерел надходжень. Явна недостатність фінансових ресурсів місцевих бюджетів в Україні привела до того, що переважна більшість із них стали дотаційними. Постало питання не просто пошуку додаткових джерел фінансових ресурсів забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів чи їх перерозподілу, а визначення чинників зменшення рівня фінансової автономії регіонів України.

Основою функціонування інституту місцевого самоврядування є фінансова автономія місцевих органів влади. Дослідники по-різному визначають поняття автономії. Так, Ожегов С. І. розглядає автономію як самоврядування, незалежність в управлінні [107]. Римаренко Ю. І. визначає автономію як широке внутрішнє самоврядування політико-національного утворення в рамках єдиної держави, що, як правило, здійснюється на територіях, компактно заселених народностями, які мають специфічні особливості мови, побуту та економічного життя [110]. У праві автономія в широкому розумінні означає певний ступінь самостійності органів, організацій, територіальних та інших спільнот у питаннях їх життєдіяльності [29]. На думку Несторенко А. С., фінансова автономія органів місцевого самоврядування – це їх можливість самостійно здійснювати фінансове забезпечення власних повноважень за рахунок власних дохідних джерел [103]. Кравченко В. І. трактує поняття «фінансова автономія» як «самоврядування у сфері фінансів» [76], зазначаючи, що це основна форма реалізації принципів місцевого самоврядування.

Основною причиною недостатності нормативно-правового забезпечення фінансової автономії регіонів України є його консервативність. Унітарно-командна модель економіки з високим рівнем централізації владних функцій визначила розвиток бюджетного механізму таким чином, що всі основні важелі впливу та інституційне забезпечення їх реалізації сконцентровано в центральних владних структурах. У ході реформ у нашій країні відбувся перерозподіл частини

повноважень і відповідальності між рівнями влади, але при цьому обсяг фінансових потоків, які визначаються взаємними розрахунками між бюджетами, майже не скоротився порівняно з колишньою системою виконання єдиного консолідованого бюджету країни, що відрізнявся високим ступенем централізації управління [30].

Існування чіткої світової тенденції на децентралізацію владних повноважень і відповідну децентралізацію акумулювання фінансових ресурсів привело до реформації нормативно-правового забезпечення в Україні в бік перерозподілу владних повноважень відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування. «Під місцевим самоврядуванням, – наголошується в хартії, – розуміється право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину публічних справ та управляти нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і на користь місцевого населення» [165].

Специфікою владних повноважень органів влади є їх «зв'язаність», яка означає тісний взаємозв'язок між правами й обов'язками під час реалізації цих повноважень. На цьому наголошує і Тихомиров Ю. О., який стверджує, що правоспроможність краще всього виражає зв'язок прав і обов'язків, оскільки права надаються суб'єкту публічно-владних відносин для обов'язкової реалізації. У цьому сенсі поняття «повноваження» суб'єкта точніше виражає органічну єдність покладених на нього прав та обов'язків і більш повно характеризує відносини суб'єктів [139]. Хімічева Н. І. відзначає, що бюджетні права за своїми юридичними властивостями в багатьох випадках зближуються з обов'язками (право затверджувати бюджет, право розподіляти бюджетні кошти за основними напрямками витрат тощо).

Делегування значної кількості владних повноважень місцевим органам влади повинно одночасно супроводжуватись фінансовою спроможністю органів влади щодо їх виконання. Нинішню структуру наповнення місцевих бюджетів не можна вважати досконалою, бо частка надходжень від власних джерел є невеликою. Фіскальне значення місцевих податків і зборів узагалі є мінімальним [98]. Проте місцеві податкові надходження до бюджету є далеко не єдиним джерелом фінансових ресурсів. Під контролем адміністрації знаходяться фонди обов'язкового соціального страхування, система позабюджетних фондів, кошти фінансування місцевих програм, дотації і субвенції, кошти від

випуску місцевих позик [30].

Підтримання фінансової спроможності місцевих органів влади в Україні відбувається за рахунок надання міжбюджетних трансфертів. Трансфертна політика забезпечує компенсацію рівня витрат на організацію заходів загальнонаціонального значення й фінансове вирівнювання регіонів. Трансферти є своєрідним регулюючим механізмом, який урахує існування територіальних особливостей регіонів, їх виробничого потенціалу та соціальних особливостей [45]. У свою чергу, у світовій практиці трансферти також є швидше інструментом фінансового вирівнювання розвитку регіонів, ніж способом підтримання фінансової спроможності місцевих органів влади. У систему заходів фінансового вирівнювання включаються території, які мають власну дохідну базу на душу населення обсягом менше 95 % від середньої по країні, і території, що мають відповідну базу на душу населення обсягом більше 120 % від середньої по країні [109]. В Україні порядок визначення обсягу трансфертів і механізм їх надання організовані таким чином, що враховують, перш за все, потребу забезпечити мінімальний рівень надання соціальних послуг населенню, що є як ознакою недостатності внутрішніх фінансових ресурсів на території регіону, так і ознакою їх надмірної централізації.

Чинна в Україні нормативно-правова база не забезпечує достатньою мірою органи територіального управління системою фінансових регуляторів, що давали б їм можливість комплексно й дієво вирішувати проблеми розвитку господарських комплексів їх адміністративно-територіальних одиниць. Зокрема, це стосується фінансової автономії діяльності органів самоврядування і, в першу чергу, наявності значного адміністративного контролю з боку органів загальнодержавного рівня за діяльністю органів місцевої влади щодо реалізації делегованих повноважень.

Диспаритет між номінально отриманими владними повноваженнями й фінансовою неспроможністю їх забезпечення повинен бути ліквідований, на думку авторів, за рахунок організаційної фінансової автономії місцевих органів влади, підтриманої відповідним нормативно-правовим супроводом.

Критерієм у розподілі фінансових ресурсів між рівнями влади має стати обсяг обов'язків щодо фінансування тих чи інших сфер, які покладаються на центральну, регіональну та місцеву влади. Розподіл



фінансових ресурсів між рівнями влади має передувати розмежуванню функцій між державою й місцевим самоврядуванням, між центральною, регіональною й місцевою владами. Фінансова самостійність місцевих органів влади може бути реалізована, якщо ці органи зможуть будувати власні фінансові системи на основі своїх рішень. Необхідність гармонізації законодавства України із законодавством європейських країн передбачає врахування їх досвіду щодо регулювання питань фінансового забезпечення діяльності різних рівнів влади.

Нормативно-правове забезпечення фінансової автономії регіонів України є системно неузгодженим, що обумовлено невідповідністю між ступенем розвитку нормативно-правового забезпечення делегування владних повноважень місцевим органам влади й нормативно-правовим супроводом інституційної реалізації як цих повноважень, так і розподілу фінансових ресурсів для забезпечення фінансової спроможності органів влади. Делегування повноважень відбувається в розрізі світових тенденцій до самостійності територіальних громад, однак інструментарій реалізації повноважень залишається в розпорядженні центральних органів влади, що означає розрив зв'язаності владних повноважень і фактичне делегування тільки обов'язків щодо їх реалізації без відповідного делегування прав. Відповідно, фінансова спроможність місцевих органів влади реалізується за допомогою міжбюджетних трансфертів, що, з одного боку, суперечить їх основному призначенню щодо фінансового вирівнювання регіонів, а з іншого – зменшує фінансову автономію місцевих органів влади, оскільки інструментарій надання трансфертів і визначення їх обсягу залишається в розпорядженні центральної влади.

Розгортання кризи платежів досить суттєво відобразилось на фінансових можливостях держави, котра внаслідок цього в багатьох випадках виявилась неспроможною забезпечити вирішення навіть поточних проблем. Помітно посилилась напруженість у взаємовідносинах центральних і місцевих влад. Тому зрозумілим є посилення інтересу до пошуку оптимальної моделі розподілу фінансових ресурсів у межах перегляду загальної концепції податкової політики в Україні.

Діючий Закон «Про систему оподаткування» від 18 лютого 1997 р. передбачає 35 видів податків, зборів і обов'язкових платежів, із яких 16 віднесені до місцевих (у цьому відношенні законодавча влада лише

продублювала прийнятий у 1993 році Декрет Кабінету Міністрів "Про місцеві податки і збори"). Серед основних загальнодержавних податків та зборів слід відмітити: податок на прибуток підприємств і організацій, податок на додану вартість, акцизний збір, прибутковий податок із доходів громадян, державне мито, плата за землю, податок з власників транспортних засобів, податок на промисел та ін. До місцевих податків віднесені: готельний збір, збір за паркування автотранспорту, ринковий збір, збір за видачу ордера на квартиру, збір за виграш у бігах на іподромі, податок з реклами, збір за право використання місцевої символіки, комунальний податок та деякі інші. Уже навіть просте перерахування розкриває досить сумнівне фіскальне значення місцевих платежів. Практика застосування місцевих податків в Україні показала, що вони не мають суттєвого значення при формуванні місцевих бюджетів. У зв'язку з цим значна кількість місцевих органів влади навіть не використовують повною мірою свої повноваження щодо введення таких податків і зборів. Як і раніше, надходження від загальнодержавних податків розподіляються між центральними і місцевими органами влади. До того ж центр не тільки диктує правила розподілу податків, але й постійно їх змінює. Доволі замкнутий і нестабільний розподіл коштів між місцевими бюджетами різних рівнів, оскільки здійснюється він в умовах відсутності стабільних нормативів. При регулюванні місцевих бюджетів недостатньо враховується рівень економічного розвитку областей і районів.

У контексті вищесказаного безсумнівний інтерес становить досвід розподілу податкових надходжень у демократично організованих державах.

У більшості країн оподаткування населення на користь центральних і місцевих влад історично розвивалося цілком самостійно. Наприклад, у Великобританії нараховується 13 тисяч місцевих бюджетів, і бюджети вищих адміністративних одиниць не є зведеними відносно до нижчих. У Німеччині зведений державний бюджет не затверджується, а публікується як статистичний матеріал.

Протягом ХХ ст. спостерігалась чітка тенденція скорочення питомої ваги місцевих податків у сукупних податкових надходженнях. Однак в останній час, зважаючи на зростання обсягу та складність завдань, які вирішуються на місцевому рівні, ситуація почала змінюватися. Певну роль у цьому відіграли і вимоги Європейської хартії самоврядування

1985 р.: частина фінансових ресурсів самоврядування повинна надходити у вигляді місцевих податків і зборів. У деяких країнах місцевій владі відкривається доступ до більш ефективних податкових джерел. Так, оподаткування доходів компаній на користь місцевих органів влади у провінціях Канади коливається від 3 до 17 %. У США оподаткування індивідуальних доходів штатами знаходиться на рівні 7 %. У Данії місцевий прибутковий податок дає близько 23%, а в Норвегії – 93 % усіх місцевих податкових надходжень.

У цілому місцеві податки складають у загальній сумі доходів місцевих бюджетів Австрії 72 %, США – 58 %, Японії – 55 %, Франції – 48 %, Німеччини – близько 40 %, Англії – 38 %.

У питанні встановлення місцевих податків майже всюди діє такий принцип: органи самоврядування користуються правом податкової ініціативи в межах, установлених національним законодавством. Хоча наявність власних джерел фінансових надходжень у місцевого самоврядування закріплено не тільки в чинному законодавстві, але в деяких країнах і в конституціях. У більшості розвинутих країн податковою ініціативою в межах своїх конституційних повноважень володіють органи державної влади суб'єктів федерації. У Канаді суб'єкти федерації – провінції – мають право регулювати ставки другорядних податків, крім основного місцевого податку – на нерухомість. Як правило, передбачена можливість застосування досить значної кількості місцевих податків: у Франції – більше 40, у Німеччині – 55, в Італії – близько 70, у Бельгії – близько 100. Але зазвичай національне законодавство регламентує, які місцеві податки можуть стягуватися, як їх розраховувати і збирати, лишаючи на розсуд місцевої влади лише визначення ставок податків. Проте чимало органів місцевої влади обмежені у виборі ставок податку, навіть якщо вони самостійно здійснюють розрахунки і стягнення місцевих податків. Існує тенденція з боку центрального уряду до встановлення обмежень на свободу вибору ставок місцевих податків, а також визначення переліку пільг і знижок.

Ступінь розподілу функцій між бюджетами всіх рівнів залежить від державного устрою: федеративності чи унітарності.

У федеративних країнах, які характеризуються наявністю додаткової, так званої “субцентральної”, ланки в державному управлінні і, відповідно, в бюджетній системі (бюджети членів федерації), розподіл функцій між рівнями державного управління і ланками бюджетної

системи виражений сильніше. Бюджети членів федерації несуть більше відповідальності за фінансування соціально-економічного розвитку регіонів країни (суб'єктів федерації).

В унітарних державах розподіл функцій між ланками бюджетної системи в цілому слабкіший, ніж у федеративній державі. Однак залежно від розмірів і адміністративно-територіального поділу країни, її політичних, історичних та національно-культурних традицій принципи розподілу функцій між рівнями державного управління і ланками бюджетної системи можуть досить суттєво відрізнятись. Так, наприклад, у Великобританії більша частина соціально-економічних послуг населенню надається на місцевому рівні і фінансується з місцевих бюджетів. Аналогічна картина спостерігається у Швеції, Нідерландах, Норвегії, Португалії та Люксембурзі. В Італії, однак, розподіл функцій між рівнями державного управління і ланками бюджетної системи дуже розмитий, тобто практично відсутній, і численні соціально-економічні послуги фінансуються з усіх трьох рівнів бюджетної системи.

Важливою структурною характеристикою бюджетної системи держави є ступінь її централізації. Певний вплив на структуру бюджетної системи в цьому сенсі має ступінь централізації влади в країні, що знову-таки закріплено її державним устроєм. У федеративних державах централізація влади і бюджетної системи значно нижча, ніж в унітарних.

Однак у зв'язку з тим, що в бюджетних системах розвинутих країн відсутня організаційна єдність, частка центрального бюджету в консолідованому бюджеті не визначає ще частки всіх інших, головним чином місцевих, бюджетів. При високій питомій вазі бюджету центрального уряду частка місцевих бюджетів може досить сильно коливатись (табл. 1.5).

Іншим важливим показником централізації (децентралізації) бюджетної системи є частка трансфертів бюджету центрального уряду в бюджеті місцевих органів влади. За їх питомою вагою в поточних доходах названих бюджетів можна робити висновок про ступінь їхньої залежності від центральної адміністрації. Оберненим показником є ступінь фінансової автономії місцевих бюджетів від бюджету центральної адміністрації. Вона розраховується шляхом ділення власних (закріплених) доходів місцевого бюджету на його поточні доходи і виражається у відсотках.

**Доходи ланок бюджетної системи у відсотках до консолідованого державного бюджету 2009 р.**

Країни	Центральний бюджет	Бюджети членів федерації	Місцеві бюджети	Бюджет фондів соціального страхування
Федеративні держави				
Австрія	46,5	21,8	15,3	31,9
Канада	38,2	53,6	27,9	6,2
США	31,9	47,6		30,7
Німеччина	29,2	27,0	16,2	42,0
Швейцарія	29,2	30,4	21,5	37,5
Унітарні держави				
Бельгія	54,7	-	12,5	50,9
Великобританія	78,2	-	27,6	18,9
Данія	68,3	-	49,7	12,8
Ірландія	79,6	-	36,7	18,8
Іспанія	44,4	-	25,9	45,6

Необхідно підкреслити, що власні доходи місцевих бюджетів у демократично розвинутих країнах є у прямому розумінні власними, тобто такими, що не входять до складу доходів вищих бюджетів і, таким чином, не регулюються зверху.

Статистичний аналіз показує, що у світі є ряд держав, у яких місцеві бюджети наділені дуже високою фінансовою автономією, тобто практично не залежать або слабо залежать від бюджету центральної адміністрації. Це Ісландія, США (включаючи штати), Люксембург, Ісландія, Австрія, Швеція. У зазначених країнах фінансова автономія місцевих бюджетів знаходиться в інтервалі від 99,2 до 72,8 % відповідно. У Німеччині, Японії, Франції, Фінляндії, Бельгії і Данії фінансова автономія місцевих бюджетів коливається від 68 до 56 %. Основу їх фінансової автономії складають місцеві податки і місцеві надбавки до загальнодержавних податків, тому вони застосовують термін "податкова автономія".

Так, у США податкові джерела частково розподілені. Федеральному уряду належить виключне право на мито та поштові збори. Органи влади

штатів і місцеві виконавчі органи збирають податки на майно, податки на продаж, платежі за реєстрацію автотранспорту, видобування корисних копалин, санітарні послуги. Інші податки – на власність та доходи юридичних і фізичних осіб, спадщину та дарування, акцизи – можуть використовуватися всіма рівнями влади на свій розсуд. На рівні штатів основними джерелами податкових надходжень є: обов'язкові внески на соціальне страхування (21 %), податок з продажів (20 %), прибутковий податок (19 %), індивідуальні акцизи (10 %).

Автономія місцевих бюджетів у США, Швейцарії і Скандинавських країнах забезпечується в основному стягуванням прямих місцевих податків – прибуткового і майнового або податку на спадкоємну нерухому власність. У США, наприклад, прямі місцеві податки складають 79,8 % поточних доходів місцевих бюджетів, в Швейцарії – 65,6 %, у Швеції – 64,3 %, у Норвегії 55,2 %. Пряме місцеве оподаткування переважає також у Бельгії та Португалії.

Особливість розподілу джерел податкових надходжень у Німеччині полягає в тому, що доходи від податків трьох рівнів влади формуються в основному на основі пайової участі в головних видах податків – індивідуальному прибутковому, податку на прибуток (корпораційному) та податку на додану вартість. Сьогодні вони складають 3/4 податкових надходжень до консолідованого бюджету Німеччини. У федеральному бюджеті спільні податки складають 75 %, у бюджетах земель – 87 %, у місцевих бюджетах – 41 %. Крім цього, на кожному рівні існують виключні права на певні податкові джерела. Федерація залишає за собою повністю податок на нафту, тютюн, спирт, страхові внески, а також мито. До власних податків земель відносяться податки на майно, автотранспортні засоби, нерухомість, на тоталізатор і лотереї, на спадщину.

Для поповнення місцевих бюджетів одним із важливих податків є промисловий. Об'єктом оподаткування виступають юридичні і фізичні особи. Податок повинен компенсувати частину затрат, які виникають у общини у зв'язку з діяльністю підприємства. Промисловим податком оподатковуються чисті прибутки акціонерних товариств, страхових компаній та промислових підприємств. Ставка оподаткування складає від 1 до 5 %. За цим податком встановлений неоподатковуваний мінімум. У Франції основні податкові надходження до державного бюджету забезпечують непрямі податки – перш за все, податок на додану вартість

і внутрішній податок на нафтопродукти. Із прямих податків у формуванні дохідної частини держбюджету найважливішу роль відіграють прибутковий і корпоративний податки. У загальній структурі місцевих податкових надходжень на прямі податки припадає близько 58 %. Серед них основними є: промисловий податок, податок на житло (квартиру) та земельний податок. До місцевих бюджетів надходить також частина загальнодержавного податку на додану вартість, котрий збирається централізовано. Крім того, деякі місцеві податки є факультативними, тобто встановлюються виключно в тих випадках, коли місцеві органи влади не можуть забезпечити бездефіцитність бюджету. Це податки на розваги, на утримання місцевих доріг, вулиць, на домашню прислугу, реєстраційні збори тощо. Докладніше структура поточних доходів місцевих бюджетів у деяких економічно розвинутих країнах наведена в табл. 1.6.

Таблиця 1.6

**Структура поточних доходів бюджетів місцевих органів влади в країнах з ринковою економікою (у відсотках до поточних доходів), 2009 р.**

Країни	Власні доходи						Регулюючі доходи трансферти від центральної адміністрації
	Доходи від держ. власності	Податки			Інші доходи	Власні доходи, всього	
		Прямі	Непрямі	Усього			
Країни з "податковою автономією", вищою за середню (вище 50,2 %)							
Ісландія	8,6	50,7	39,8	90,5	0,1	99,2	0,8
США	3,4	79,8	8,8	88,6	0,3	92,3	7,7
Люксембург	1,9	30,4	53,9	84,3	6,9	93,1	6,9
Іспанія	1,9	32,8	43,2	76,0	5,3	83,2	16,8
Австрія	2,2	30,1	42,5	72,6	11,2	86,0	14,0
Швейцарія	4,6	65,6	3,5	69,1	7,9	81,6	18,4
Швеція	2,4	64,3	0,3	64,6	5,8	72,8	27,2
Японія	2,3	26,8	34,6	61,4	0,4	64,1	35,9
Норвегія	1,5	55,2	1,9	57,1	-	58,6	41,4
Німеччина	5,0	24,8	31,4	56,2	6,4	67,6	32,4

З наведених даних видно, що в цих країнах на власні доходи місцевих бюджетів у середньому припадає 59,5 %, а на трансферти із бюджету центральної адміністрації – 40,5 %.

У багатьох країнах місцеві бюджети при формуванні своїх поточних доходів значною мірою залежать від трансфертів із бюджету центральної адміністрації. До таких країн належать Нідерланди, Італія, Ірландія, Канада та Португалія. У них трансферти складають відповідно від 80 до 62 % поточних доходів. Трансфертне фінансування місцевих бюджетів з боку центральної адміністрації свідчить про інтенсивний перерозподіл національного доходу через бюджетні канали з метою усунення диспропорцій у розвитку регіонів. У цих країнах всі основні податки надходять до бюджету центральної адміністрації, місцеве ж оподаткування ледве перевищує 10 % поточних доходів. Головним питанням регіональної економічної політики, що стоїть на порядку денному у країнах з трансфертним фінансуванням територій, є питання підвищення ефективності бюджетного перерозподілу, а також зниження фінансової залежності місцевих органів влади від “центру” і посилення їх податкової автономії.

Слід відмітити, що вагоміша частка бюджетних трансфертів у країнах унітарного типу (особливо Нідерланди, Італія, Греція), тоді як у федеративних (США, Німеччина) вона нижче. Це підтверджує висновок, зроблений ще у 1970-ті рр. у доповіді щодо країн з розвинутою ринковою економікою Мак-Грегором Дугласом Комісії Європейського співтовариства: рівень перерозподілу між регіонами в унітарних державах вищий, ніж у федеративних.

Якщо взяти за вихідний підхід до класифікації бюджетних трансфертів їх джерела, механізми розподілу та ступінь свободи використання, що критикується фахівцями з місцевих фінансів, то аналіз матеріалів дозволяє з'ясувати найбільш загальні особливості систем бюджетних трансфертів.

Формування фонду бюджетних трансфертів може здійснюватись як:

- а) часткові відрахування від одного або деяких податків, що надходять до держбюджету;
- б) щорічні асигнування держбюджету;
- в) обсяг видатків місцевих колективів.

Огляд джерел фонду бюджетних трансфертів поданий у табл. 1.7.



## Джерела фонду бюджетних трансфертів у різних країнах

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

Загалом вважається, що найстабільнішою частиною бюджетних трансфертів є ті, джерело яких прив'язане до доходів бюджету, хоча повної стабільності такий підхід не дає. На погляд авторів, найбільшу стабільність з огляду на джерело дотацій мають дотації у Франції, зокрема, глобальна дотація на функціонування. У країнах зі стабільною економікою бюджетні трансферти, що мають природу бюджетних дотацій, фінансуються саме з такого джерела, а це Німеччина, Франція, Польща.

Такого підходу намагаються дотримуватися й у Росії. Що стосується зв'язаних бюджетних трансфертів, то найбільш підходящим для них джерелом є видатки бюджету залежно від обсягу місцевих видатків.

Як бачимо, країни з трансформаційною економікою, а це Латвія і Литва, не мають змоги забезпечити стабільне джерело бюджетних трансфертів, а тому віддають перевагу бюджетним асигнуванням, обсяг яких залежить від можливостей бюджету та політичного фактора.

Світова практика виділяє такі методи розподілу бюджетних трансфертів:

- а) пропорційно фінансовій силі (доходам) місцевого колективу;
- б) багатфакторна формула;
- в) компенсація фактичних видатків місцевих колективів;
- г) як частина річного бюджету місцевого колективу.

Для розподілу бюджетних дотацій найчастіше застосовуються другий та четвертий методи; для зв'язаних бюджетних трансфертів – перший та третій.

Огляд методів розподілу бюджетних дотацій, який практикується у різних країнах, подано в табл. 1.8.

Як видно з табл. 1.8, при розподілі дотацій більшість країн надає перевагу формулам, оскільки вони дають змогу більш об'єктивно оцінити потребу місцевого бюджету в централізованій підтримці.

Однак сама по собі формула ще не вирішує проблеми, оскільки дуже важливий набір критеріїв, урахованих у ній, та значення їх ваги. За винятком Франції та Швеції в усіх країнах мало не щорічно здійснюється перегляд та уточнення формул.

Проте у Франції та Швеції точаться жваві суперечки відносно правомірності включення у формулу певних показників.

### Методи розподілу бюджетних дотацій у різних країнах

Країна	Види дотацій	Методи розподілу
Німеччина	Додаткові дотації	Частина річного бюджету – в розмірі сум, необхідних для доходної бази до середнього рівня, та як фіксовані суми
Росія	Бюджетна дотація. Федеральний трансферт	Частина річного доходу. Формула
Франція	Глобальна дотація на функціонування територій. Дотація на компенсування додаткових пільг. Фонд компенсації ПДВ	Формула. Згідно з фактичним розміром витрат (компенсація). Компенсація частини видатків на капіталовкладення
Польща	Субвенція генеральна	Формула
Швеція	Незв'язана субсидія	Формула

Ступінь свободи місцевих органів влади у використанні вертикальних трансфертів визначається співвідношенням між зв'язаними бюджетними трансфертами (субвенції та субсидії) та незв'язаними (дотації). Чим істотніше частка бюджетних дотацій у загальній сумі бюджетних трансфертів, тим більшу свободу мають місцеві колективи.

Як видно з табл. 1.9, у країнах зі стабільною економікою та розвинутими традиціями самоврядування саме бюджетні дотації відіграють головну роль (Німеччина, Франція, Швеція), тоді як у країнах, що трансформуються, найчастіше зв'язані трансферти (Польща, Латвія, Росія).

Загалом про оптимальне співвідношення між формами бюджетних трансфертів навряд чи можна говорити.

Про оптимізацію може йтися лише в окремій країні, хоча тенденція до глобалізації бюджетних трансфертів у світі існує.

**Співвідношення різних видів бюджетних трансфертів  
(у відсотках до доходів місцевих колективів)**

Країна	Усього бюджетних трансфертів	У тому числі	
		дотації	субвенції та субсидії
Німеччина:			
землі	3,1	1,4	6,7
общини	41,6	31,0	10,6
Росія	20,1	2,4	17,7
Франція	23,0	15,3	7,7
Швеція:			
муніципалітети	20	15,0	5,0
лени	17	11,0	6,0
Польща	29,2	11,9	17,3
Латвія	61,7	9,2	52,5
Литва	8,7	5,7	3,0

Слід зазначити, що в багатьох країнах бюджетні дотації застосовуються як інструмент вирівнювання, хоча останнє може здійснюватися і безпосередньо між територіальними колективами. Найбільшого рівня розбудови цих інструментів досягли у Німеччині та Швеції (табл. 1.10).

Таблиця 1.10

**Наявність спеціальних механізмів фінансового вирівнювання  
серед місцевих колективів різних країн**

Країна	За рахунок бюджетних трансфертів	За рахунок горизонтального перерозподілу
1	2	3
Німеччина	Додаткові дотації	Горизонтальні трансферти
Росія	Фонд підтримки регіонів	—
Франція	Дотація рівномірного розподілу	Фонд солідарності територіальних колективів
Швеція	Гарантована дохідна база	Міжмуніципальні вирівнювальні платежі

Закінчення табл. 1.10

1	2	3
Польща	Субвенція на вирівнювання	—
Латвія	Фонд вирівнювання	Фонд взаємної допомоги
Литва	—	—

Ефективність функціонування системи бюджетних трансфертів в окремих країнах прямо пов'язана зі ступенем досконалості та усталеності нормативної бази, що їх регулюють. Рівень нормативної бази дуже відрізняється.

Серед країн із сформованою базою, яка переглядається дуже рідко, можна відзначити Німеччину, Францію, Швецією. Так, у Німеччині визначення основних видів бюджетних трансфертів землям закріплені в Основному законі (так звана Фінансова конституція). Механізм надання бюджетних трансфертів визначається спеціальними законами: “Про вирівнювання різної економічної сили земель”, “Про фінансову допомогу Федерації ...”, законами про окремі види грошових виплат, віднесених до спільної компетенції. У Франції основні види бюджетних трансфертів визначаються спеціальними законами, які зведені в Адміністративний кодекс місцевого самоврядування, Кодекс комун тощо.

У країнах, що переживають період становлення нових засад місцевого самоврядування, законодавство відрізняється більшою різноманітністю, яка, проте, не позбавляє їх необхідності по декілька разів переглядати одні й ті самі законодавчі акти, поновлені згідно з новими умовами. У більшості країн прийнято закони про місцеве самоврядування, де визначено фінансові основи місцевої влади і види бюджетних трансфертів, які вони можуть отримувати. Є також і закони про місцеві бюджети, де визначається доходна база місцевих рад та їх права на отримання бюджетних трансфертів.

Що стосується України, то тут нормативна база надання бюджетних трансфертів практично відсутня. У галузі законотворчості для місцевого самоврядування наша країна відстала від сусідніх держав на 3 – 4 роки, що не могло негативно не вплинути на розбудову місцевого самоврядування. Проте з прийняттям Основного закону України надія на прискорення розбудови фінансових відносин між різними рівнями держави, включаючи і бюджетні трансферти, істотно зростає, хоча їх

засади сформульовані занадто загально, а тому підлягають конкретизації у спеціальному законодавстві.

Слід відзначити, що досить великою популярністю в країнах з розвинутою економікою користується “теорія соціального федералізму”, або, як її називають інакше, “теорія місцевих фінансів або багаторівневого державного господарства”. Її почали розробляти в кінці 1950-х і в 60-ті рр. видатні американські економісти економетричного напрямку В. Баумаль, К. Белл, В. Оутс та ін. Особливо інтенсивно пошуки в цьому напрямку проводились у 1970-ті та 1980-ті рр. Цінний внесок у теорію зробили такі вчені, як: Д. Фрідмен, З. Лібенстайн, Р. Хілл. І. Гоц та ін.

Прихильники теорії фіскального федералізму виходять з того, що все державне господарство в цілому, або ті підприємства, установи та адміністративні структури, котрі належать державному сектору економіки, становить “багаторівневу систему державного господарства”, де існує розподіл функцій управління між рівнями та юридичне підпорядкування їх по вертикалі. У зв’язку з цим у центрі досліджень постають такі питання: оптимальна кількість рівнів управління державним сектором, оптимальний розподіл повноважень між ними, рівень найбільш ефективного фінансування соціальних видатків (обласний або муніципальний), ступінь втручання центрального уряду в управління і фінансування видатків місцевих органів влади, перш за все місцевих податків, форма контролю за витрачанням на всіх рівнях “державної економіки”.

У реальній ситуації, яка склалася з місцевими радами в Україні, доречно було б звернутися до вивчення і практичного застосування досвіду фінансового регулювання відносин “центру” та “периферії” таких федеративних держав з розвинутою ринковою економікою, як США, Німеччина, Швейцарія та Австрія. Корисно також вивчити досвід унітарних держав у 1980-х роках, які впроваджували в життя теорію “фіскального федералізму” і постійно знижували ступінь перерозподілу національного доходу через центральний бюджет. Яскравим прикладом такої унітарної держави можна вважати Італію. Бюджетна система цієї країни, так само як і бюджетна система України, відзначається жорсткою централізацією: частка центрального бюджету в ній складає 66,4 %, а власні доходи місцевих бюджетів, перш за все комун, не перевищує 20,7 %, з яких 10,7 % припадає на місцеві податки.

Зарубіжний досвід побудови бюджетних систем і способів фінансування місцевих органів влади дозволяє зробити певні висновки щодо реформування бюджетної системи в Україні, що, у свою чергу, полегшить її перехід до ринкової економіки.

### **1.3. Теоретичні засади управління видатками місцевого бюджету**

Видатки місцевих бюджетів суттєво впливають на соціальний, культурний, економічний розвиток конкретних територій та держави загалом і доволі тісно пов'язані з інтересами всіх верств населення. Видатки бюджету в існуючому демократичному суспільстві повною мірою задовольняють потреби населення. При забезпеченні суспільних потреб жителів певної території за рахунок місцевого бюджету є можливість більш повно враховувати їх інтереси, оскільки саме місцева влада володіє достовірною інформацією про потреби та вподобання громадян і може створити необхідні умови для надання тих благ і послуг, яких вони найбільше потребують [2].

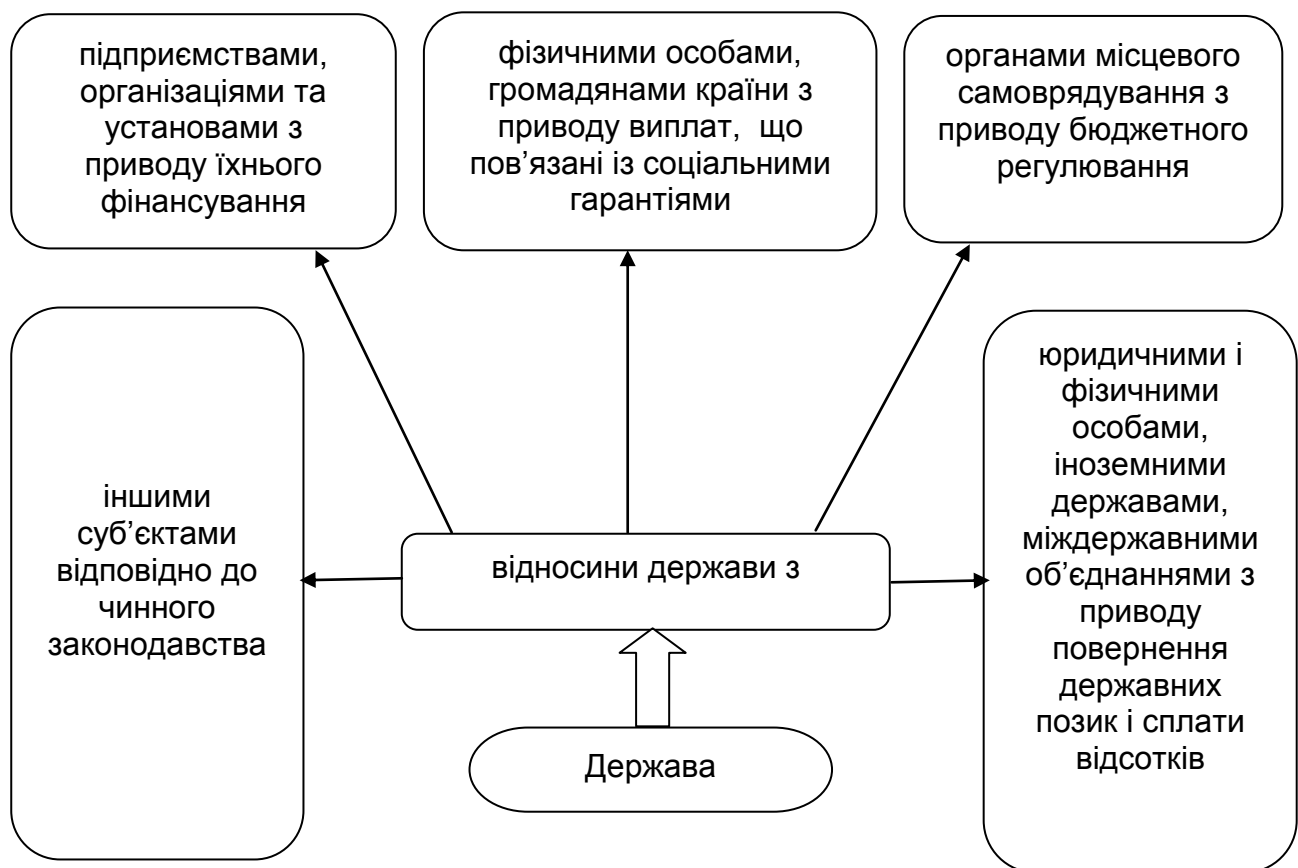
Видатки місцевих бюджетів відіграють головну роль у фінансовому забезпеченні потреб соціально-економічного розвитку суспільства. На об'єм, склад і структуру видатків впливають регулюючі функції держави, адже в умовах товарно-грошових відносин будь-яка держава повною мірою повинна виконувати свої функції, маючи при цьому необхідну суму фінансових ресурсів бюджету відповідної ланки.

Видатки відіграють фінальну роль у задоволенні суспільно-економічних потреб громадян. У процесі розкриття сутності видатків доцільно виходити з тих позицій, що видатки місцевих бюджетів мають певний економічний зміст, зумовлений суспільним способом виробництва, природою територій та функціями держави.

У місцевому бюджеті розподільні процеси, пов'язані з видатками частиною, характеризуються різноманітністю та взаємозв'язком. Вони охоплюють різнопланові відносини з приводу розподілу й перерозподілу коштів бюджетного фонду держави і відображають напрями розподілу бюджетних ресурсів держави. Функції держави є визначальним чинником, який впливає на обсяги видатків бюджетів та їх розподіл і перерозподіл, адже без достатнього рівня бюджетних ресурсів такі

функції якісно виконати неможливо. В основі такого використання бюджетних коштів лежать функції апарату управління, їх обсяг і характер, визначені Конституцією України. Причому є тісний діалектичний взаємозв'язок між бюджетними видатками та функціями держави, який полягає в тому, що збільшення функцій зумовлює збільшення видатків і навпаки. Таким чином, як у теорії, так і на практиці під час складання бюджету держава повинна при визначенні головних параметрів бюджету виходити не з обсягу доходів, а з потреби у видатках. Ефективність такого підходу зумовлена світовим досвідом у бюджетуванні.

У процесі використання бюджетних коштів держава вступає у відносини з деякими суб'єктами фінансового ринку (рис. 1.3).



**Рис. 1.3. Схема відносин держави у процесі використання бюджетного фонду**

Видатки бюджетів як об'єктивне економічне поняття, згідно з прийнятими законодавчими актами, набувають конкретних матеріальних



форм, зокрема, бюджетних резервів, державних трансфертів, кошторисного фінансування, бюджетних інвестицій, бюджетних кредитів. Саме цим забезпечується єдність теоретичних основ і практики організації видатків бюджетів [2].

Аналіз показників фінансового звіту й оцінка перспективи до кінця звітного року дають змогу визначити очікуване виконання бюджету як за доходами, так і за видатками. Формування видатків бюджету розпочинається на етапі їхнього планування. За основу видаткової частини беруть прогнозоване й очікуване виконання бюджету за попередній період, дані звіту про виконання бюджету за видатками, що є в розпорядженні Міністерства фінансів України, фінансових органів, як правило, за півріччя, доповнюють оцінкою очікуваного виконання показників за видатками за період, що залишається до кінця року.

Бюджетне регулювання видатків визначається, насамперед, у цільовому використанні коштів бюджету. Головним принципом планування видатків бюджету є дотримання пропорцій розподілу коштів з урахуванням реальної необхідності в них. Видаткова частина бюджету на майбутній рік планується з урахуванням результатів використання коштів бюджету певної ланки за попередні періоди та коефіцієнтів зростання. Такий підхід дозволяє обґрунтувати доцільність збільшення/зменшення бюджетних видатків і правильно спланувати їх на майбутнє.

Слід зазначити, що чинне законодавство, яке регламентує бюджетні права та відносини територій, включаючи сферу управління видатками, залишається декларативним і практично не застосовується. Суттєвою проблемою є те, що не визначені конкретні мінімальні розміри бюджетів органів місцевого самоврядування та реальні нормативи бюджетної забезпеченості, не розроблені параметри науково обґрунтованих показників, що гарантували б самостійність місцевих бюджетів, відсутня єдина методика формування місцевих бюджетів.

Проблеми бюджетних прав територій, їх взаємовідносин на різних стадіях бюджетного процесу потребують правового врегулювання, розмежування повноважень місцевих представницьких і виконавчих органів влади у сфері реалізації їх бюджетних прав.

На сучасному етапі розвитку бюджетної системи України стан законодавчого забезпечення залишається незадовільним, адже знаходиться на стадії формування. Зазвичай одні й ті ж питання

дублюються в різних законодавчих документах та жодних суттєвих змін не спостерігається, іноді спостерігаються різні трактовки, які суперечать одна одній.

Задля розуміння процесу використання бюджетних коштів видатки прийнято на рівні місцевих бюджетів класифікувати. На рис. 1.4 зображена класифікація видатків місцевих бюджетів.

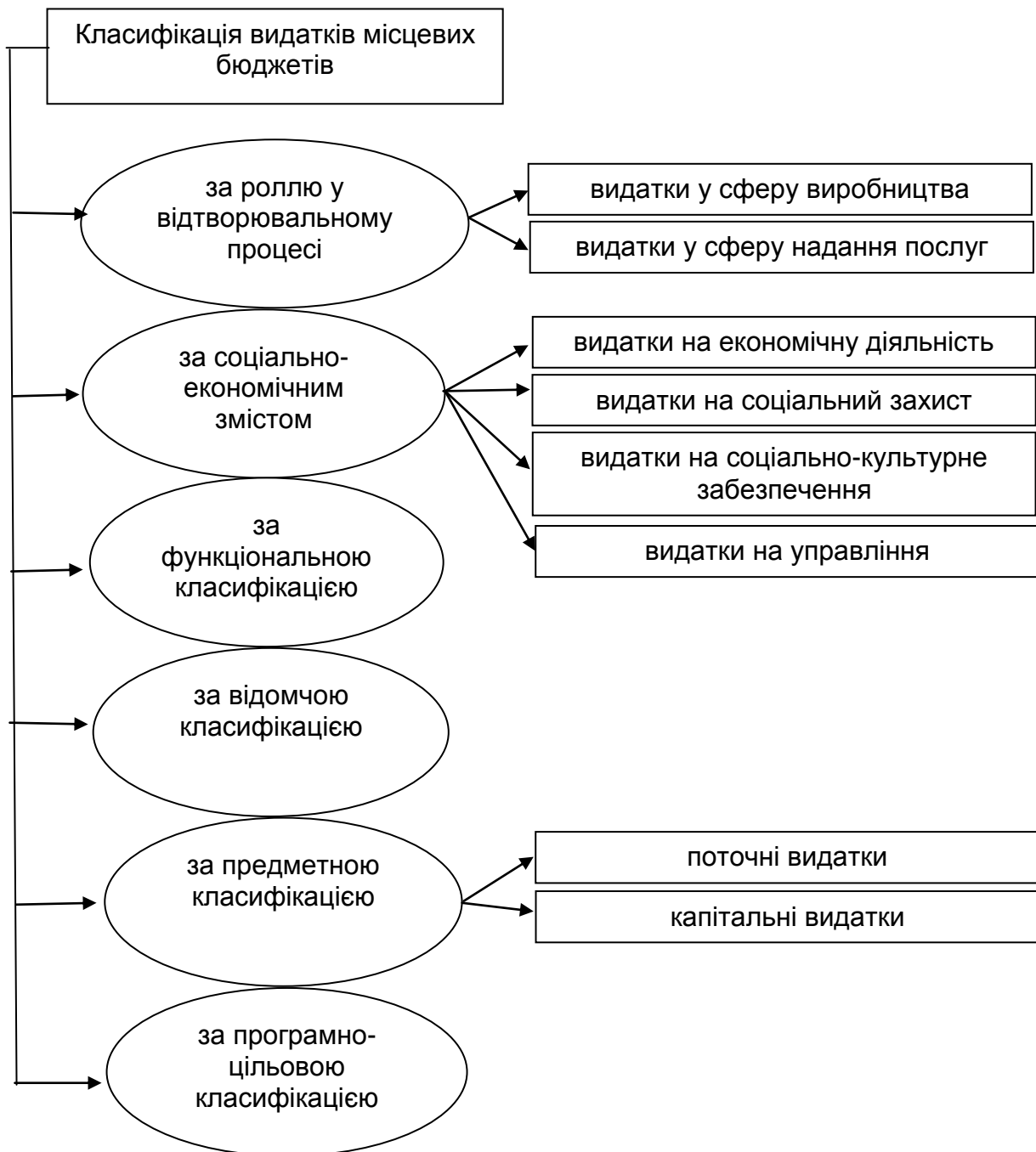


Рис. 1.4. Критерії класифікації видатків місцевих бюджетів

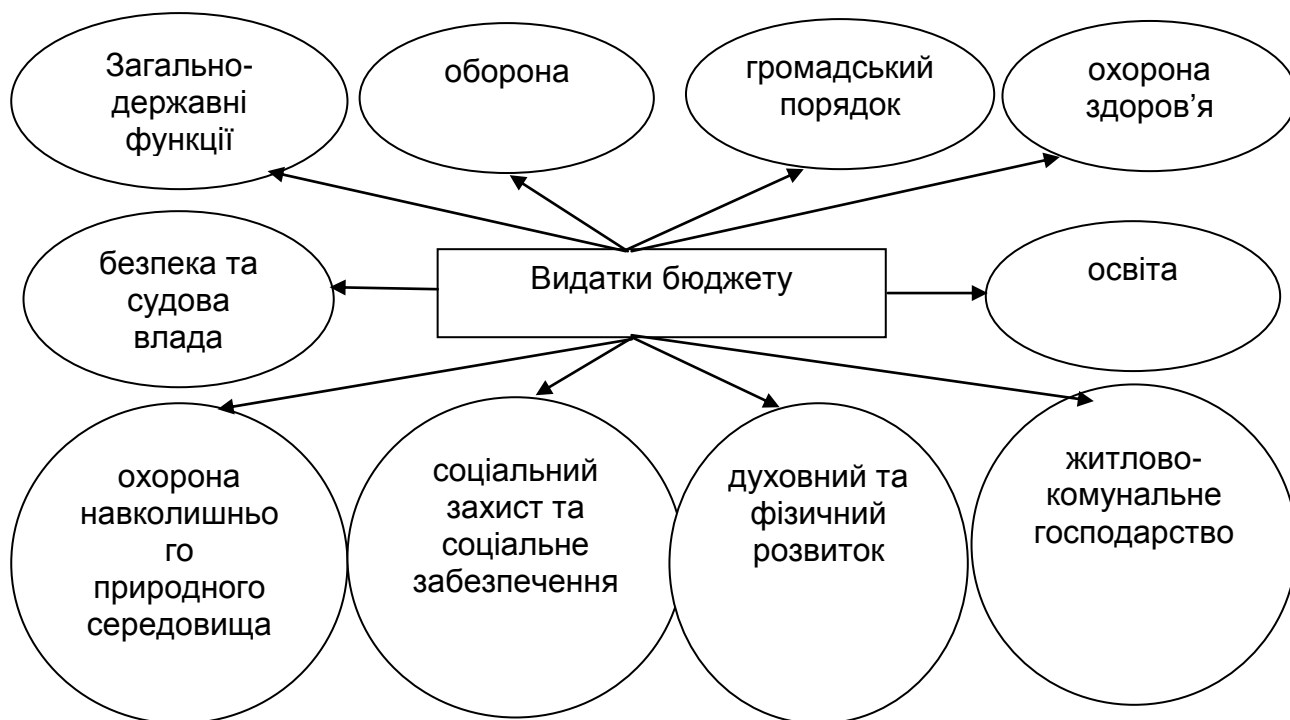
Слід зазначити, що існує велика кількість різновидів бюджетних видатків, об'єднаних спільними критеріями та розподілених за протилежними ознаками. У вітчизняній літературі існують різні тлумачення та підходи до таких ознак. Деякі вітчизняні науковці, зокрема такі, як О. Василик, О. Романенко, С. Юрій та інші, вважають, що якісна сторона видатків характеризує економічну природу і суспільне призначення кожного виду видатків, а кількісна визначає їхню величину. Однак потреби українського суспільства, що характеризуються якісною стороною, набагато перевищують її кількісну [36].

За роллю у відтворюючому процесі бюджету розподіляють видатки на розвиток виробничої сфери та на розвиток сфери суспільних послуг, оскільки бюджет повинен вкладати кошти у розвиток тих галузей, які є базовою основою дохідної бази бюджету та на які впроваджуються витрати. Також держава повинна фінансувати свої функції у сфері суспільних послуг, таких, як: соціальний захист і соціальне забезпечення, охорона здоров'я, освіта, культура та ін.

За соціально-економічним змістом видатки держави забезпечують бюджетними ресурсами всі необхідні напрямки суспільної діяльності: розвиток економіки, соціальний захист, функціонування соціально-культурної сфери, управління та інші пріоритетні галузі. Згідно з Бюджетним кодексом України за функціональною класифікацією видатки бюджетів поділяють на 10 груп залежно від спрямованості бюджетної політики (рис. 1.5).

Ураховуючи різні види повноважень органів державного управління, влади та місцевого самоврядування бюджетні видатки ділять на три групи: видатки на здійснення неделегованих державних повноважень (які не можуть бути передані місцевому самоврядуванню), видатки на здійснення делегованих повноважень і видатки на здійснення власних повноважень.

У зв'язку з тим, що існує необхідність соціального захисту населення з низьким рівнем доходів, у сучасних умовах найбільша частка видатків спрямовується на соціальне забезпечення та соціальний захист. Співвідношення між різними групами видатків визначається спрямованістю бюджетної політики.



**Рис. 1.5. Розподіл видатків згідно з функціональним призначенням**

Класифікація бюджетних видатків за відомчим призначенням проводиться відповідно до відомчої класифікації, в якій кількість груп тотожна кількості головних розпорядників бюджетних коштів.

За програмно-цільовою класифікацією видатки бюджетів поділяються за відповідними програмами бюджету, що дає можливість посилити фінансовий контроль за цільовим використанням бюджетних коштів.

Бюджетні видатки за роллю у відтворюючих процесах поділяють на поточні і капітальні. Поточними вважаються видатки, які спрямовані на забезпечення простого відтворення і стосуються фінансування поточної діяльності перехідної мережі підприємств, організацій та установ. Капітальні видатки – це видатки розвитку, пов'язані з розширеним відтворенням і фінансуванням інвестиційної та інноваційної діяльності. За використання такого поділу видатків Бюджетний кодекс України передбачає можливість формування поточного бюджету і бюджету розвитку.

За суспільним призначенням можна виділити чотири групи видатків: видатки на економіку, видатки на соціальні заходи, видатки на оборону

та видатки на управління. Це дає можливість забезпечити бюджетними ресурсами всі напрями суспільної діяльності держави (економічної, соціальної, оборонної та управлінської) і створити базу для розроблення функціональної класифікації видатків.

За рівнями бюджетної системи можна виділити видатки Держбюджету України та видатки місцевих бюджетів. Обсяги і спрямування видатків першої групи визначаються щорічними законами та постановами про Держбюджет України, а другої – рішеннями Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад.

Використання нових видів класифікації видатків, на думку авторів, поєднує відомче, програмно-цільове фінансування та функціонально-економічну класифікацію, що є позитивним явищем, однак потребує уніфікації з боку міжнародних стандартів. Бюджетні видатки плануються відповідно до бюджетної класифікації видатків і доходів по галузях. Така класифікація повинна бути науково обґрунтованою, що є запорукою оптимального складання всіх бюджетів [147].

Видатки бюджетів визначаються за допомогою конкретних видів, які характеризуються якісно та кількісно. Якісна характеристика дає змогу встановити суспільне призначення кожного виду бюджетних видатків і економічну природу, а кількісна – їх величину. Якісна і кількісна сторони можуть вступати у суперечність, при цьому гострота цих суперечностей може бути суттєвою та мати руйнівні наслідки. Наприклад, потреби України, які визначаються якісною характеристикою, значно перевищують потреби, визначені кількісною характеристикою, тобто суму видатків, яку необхідно використати для задоволення відповідних потреб громадян. Це супроводжується постійним недофінансуванням (більше половини) всіх галузей економіки та соціально-культурної сфери, бюджетним дефіцитом, інфляцією, одним із найнижчих рівнів життя громадян серед європейських країн, соціально-економічною нестабільністю, зростанням недовіри до влади, скороченням чисельності населення тощо. У таких випадках держава зобов'язана регулювати ці процеси, приймати оптимальні рішення, навіть якщо вони будуть непопулярними, мати розроблену стратегію поведінки.

Бюджетні видатки характеризуються певними ознаками. За такими ознаками доцільно здійснювати наукову класифікацію видатків: за роллю у виробництві ВВП, за роллю у відтворюючих процесах, за суспільним призначенням, за рівнями бюджетної системи, за рівнями повноважень,

за функціональним призначенням, за відомчим призначенням, за цільовим призначенням, за програмним призначенням, за формами фінансування.

Так, за роллю і місцем видатків у виробництві ВВП видатки бюджетів можна поділити на дві групи:

видатки, пов'язані з розвитком виробничої сфери;

видатки, за допомогою яких забезпечується функціонування і розвиток сфери суспільних послуг.

Для держави обидва напрями мають важливе значення і є об'єктивно необхідними. Якщо Україна виступає в ролі організатора відносин у виробничій сфері та власника виробничих засобів, то вона повинна вкладати кошти у розвиток тих підприємств та галузей, які визначають її могутність, оскільки такі затрати швидко окупуються, сприяють значному зростанню обсягів ВВП, що є основою бюджету [66].

Водночас значну частину бюджетних коштів необхідно вкладати у розвиток сфери суспільних послуг, що є головною умовою її функціонування. Освіта, охорона здоров'я, спорт та культура, соціальне забезпечення, оборона – все це є тим фундаментом, що забезпечує існування країни, розвиток та якісне виконання нею своїх функцій.

За допомогою бюджетних видатків держава має змогу:

розподіляти грошові кошти між сферою виробництва та сферою суспільних послуг;

здійснювати вплив на вартісний параметр виробництва;

стимулювати розвиток пріоритетних, нових галузей та виробництв, суттєво впливаючи на зміцнення своєї економічної могутності.

Розроблення та виконання бюджетних програм потребують у процесі наукової класифікації застосування такої ознаки, як відомче призначення. Класифікація видатків за відомчим призначенням здійснюється відповідно до відомчої класифікації, де кількість груп залежить від кількості головних розпорядників бюджетних коштів.

За цільовим призначенням видатки бюджетів поділяються на конкретні види відповідно до економічної класифікації. Такий підхід дає можливість забезпечувати ефективний фінансовий контроль за цільовим використанням коштів бюджетів.

Програмне призначення передбачає поділ видатків за відповідними програмами. Такі програми можуть бути довго-, середньостроковими і річними. Перелік програм та обсяг річних видатків на їх виконання

визначаються щорічно законом про Державний бюджет України, рішеннями місцевих рад про відповідні бюджети.

Згідно з чинним законодавством України всі видатки бюджетів розподіляються між ланками бюджетної системи. Такий складний і суперечливий процес розмежування видатків має базуватися на наукових принципах і регулюватися чинним законодавством.

Розподіл видатків між окремими ланками бюджетної системи доцільно здійснювати за такими принципами:

значущості, який полягає в тому, що заходи державного значення фінансуються з Держбюджету України, заходи місцевого значення – з місцевих бюджетів, тобто заходи якого ступеня проводяться, з бюджету такого рівня вони мають фінансуватися;

територіальності, суть якого полягає в тому, що фінансування підприємств, організацій та установ має здійснюватися з бюджету тієї громади (чи регіону), на території якої вони знаходяться;

відомчий, який означає забезпечення фінансування підприємств, організацій та установ з відповідного бюджету за підпорядкуванням;

субсидіарності, за яким розподіл видатків має ґрунтуватися на максимально можливому наближенні надання суспільних послуг до безпосереднього споживача. На відміну від попередніх цей принцип закріплений у Бюджетному кодексі України.

Однією з проблем, пов'язаних із функціонуванням механізму бюджетного фінансування, є необхідність чіткого визначення й розподілу фінансової сфери державного і місцевих бюджетів. На загальнодержавному рівні доцільно фінансувати видатки, які мають вирішальне значення для економіки України.

На локальному рівні, рівні місцевих органів влади, доцільно залишити структуру видатків, які здебільшого спрямовані на вирішення соціальних питань і підтримку економічного становища щодо комунальної власності. Тобто при виконанні механізму бюджетного фінансування потрібно чітко розподілити компетенцію між державними органами влади та органами місцевого самоврядування і законодавчо закріпити її за ними. Оскільки фінансування з бюджету є складовою бюджетного механізму, за допомогою якого здійснюється реалізація функцій бюджету, то можна дійти висновку, що саме за допомогою бюджетного інвестування та фінансування відбувається надання коштів,

які завдяки розподілу і перерозподілу валового внутрішнього продукту спрямовуються державою на економічні та соціальні потреби країни.

Спрямування видатків відповідно до затвердженого бюджету на практиці здійснюється за допомогою фінансування з бюджету. Фінансування з бюджету розглядається, з одного боку, як форма бюджетного механізму, а з іншого – як форма фінансового забезпечення суб'єктів бюджетних відносин.

Держава за допомогою бюджетного фінансування як форми бюджетного механізму забезпечує фінансування всіх заходів, пов'язаних з виконанням своїх функцій. Залежно від оптимального поєднання важелів, інструментів такого механізму, вмілого використання всіх наявних елементів можна досягти відповідного рівня соціально-економічного розвитку суспільства, забезпечити досягнення стратегічних цілей. З іншого боку, за допомогою бюджетного фінансування як форми фінансового забезпечення створюються достатні фінансові можливості для функціонування й розвитку конкретних підприємств, організацій, установ, а також задовольняються мінімальні, гарантовані державою матеріальні потреби соціально незахищених громадян. У цілому бюджетному фінансуванню властиві такі ознаки:

бюджетне фінансування є однією з найважливіших форм фінансування видатків бюджету;

його зміст виявляється у безповоротному наданні бюджетних коштів юридичним і фізичним особам;

надання цих коштів здійснюється на проведення заходів, передбачених бюджетом;

перелік цих заходів відповідає функціям держави;

бюджетне фінансування з боку держави є формою бюджетного механізму, а з боку суб'єктів господарювання – однією з форм фінансового забезпечення.

Фінансування з бюджету потрібно розглядати як об'єктивне економічне поняття, з одного боку, та матеріальне вираження такого поняття – з іншого.

Бюджетні відносини щодо розподілу й використання централізованого фонду грошових коштів держави супроводжуються рухом розподілення вартості в напрямі «державна – суб'єкт отримання». Розподільні процеси без таких відносин не можуть бути завершеними, що не відповідатиме змісту категорії «державний бюджет». Отже, це



завершення є об'єктивною умовою функціонування державного бюджету як економічної категорії і забезпечується за допомогою бюджетного фінансування. Бюджетне фінансування характеризується об'єктивністю та існує незалежно від бажання суб'єктів відносин. Завдання суб'єктів полягає у пізнанні цього об'єктивного поняття і використанні його у своїй діяльності.

За умов законодавчого та нормативного оформлення бюджетне фінансування набуває відповідного матеріального вираження. На практиці бюджетне фінансування виступає як процес, дія, елемент бюджетного механізму, форма фінансового забезпечення.

Отже, бюджетне фінансування – сукупність грошових відносин, пов'язаних з розподілом і використанням коштів централізованого грошового фонду держави, які реалізуються шляхом безповоротного і безоплатного надання бюджетних коштів юридичним та фізичним особам на проведення заходів, передбачених бюджетом. Основою для бюджетного фінансування є затверджений бюджет та бюджетний розпис. Процес бюджетного фінансування здійснюється у встановленому Бюджетним кодексом України порядку органами Державного казначейства України.

Бюджетне фінансування базується і здійснюється на основі наукових принципів. Виходячи із сутності бюджетного фінансування, його внутрішніх якісних характеристик, можна виділити такі принципи, як: безповоротність, безоплатність, безстроковість, плановість, цільовий характер, фінансування не під план, а в міру виконання планів за виробничими показниками, мережею, штатами і контингентами, ефективне використання коштів, фінансування в міру надходження доходів, оптимальне поєднання всіх джерел фінансування, дотримання режиму економії, повнота, справедливість і неупередженість, публічність та прозорість, контрольованість. При формуванні вищезазначених принципів та їх трактуванні доцільно спиратися на принципи бюджетної політики, адже бюджетне фінансування є інструментом її реалізації.

У теорії і практиці бюджетного фінансування важливе значення має правильний вибір й обґрунтування відповідних його форм. Форми бюджетного фінансування – це способи надання бюджетних коштів на заходи, передбачені у бюджеті відповідно до наукових принципів. За наведеними критеріями можна виділити три найважливіші форми:

кошторисне фінансування, бюджетне інвестування та державні трансферти.

Кошторисне фінансування – виділення державою бюджетних коштів відповідно до затверджених бюджетів та бюджетних розписів суб'єктам господарювання (бюджетним установам) на цілі, передбачені їхніми основними фінансовими планами – кошторисами. У визначенні вказується джерело коштів (затверджений бюджет), документ, який регулює розподіл коштів (бюджетний розпис), отримувачі коштів (суб'єкти господарювання, які належать до бюджетних установ, включаючи різні галузі виробничої сфери та сфери послуг) та основний документ, який відображає цілі, на які виділяються кошти (кошторис бюджетної установи).

Другою формою бюджетного фінансування вважається бюджетне інвестування, пов'язане з виділенням бюджетних коштів на інвестиційну чи інноваційну діяльність.

Бюджетні інвестиції можуть здійснюватися у вигляді фінансування державних капітальних вкладень, проектного фінансування конкретних інвестиційних проектів, придбання частки акцій чи прав участі в управлінні підприємством. У процесі ринкових перетворень ця форма має використовуватися, у першу чергу, для структурної перебудови економіки, а також для створення потужної матеріально-технічної бази для соціально-культурної сфери, оборони країни та управління.

Третя форма бюджетного фінансування полягає у наданні державних трансфертів шляхом державного субсидіювання (державні субсидії, державні субвенції, державні дотації) та державної допомоги населенню. Державні трансферти – невідплатні і безповоротні платежі з бюджету юридичним та фізичним особам, не призначені для придбання товарів чи послуг, надання кредиту або на виплату непогашеного боргу.

Нині при утвердженні в Україні економіки ринкових відносин визріла потреба в удосконаленні форм бюджетного фінансування. При цьому до існуючих форм бюджетного фінансування не можна застосовувати однаковий підхід, а перспективи розвитку кожної з форм мають пов'язуватись з тими цілями, яким вони слугують.

Цілі можуть бути поділені на загальні та спеціальні. Загальні втілюються за допомогою тих форм фінансування, які відповідають системі управління економікою в цілому. Спеціальні пов'язані з особливими умовами господарювання згідно із завданнями економічної

політики держави на відповідному етапі розвитку. Форми бюджетного фінансування, зумовлені загальними цілями, надалі мають удосконалюватись, аби повніше відповідати потребам розвитку ринкової економіки. Їхнє вдосконалення, з одного боку, має провадитись у напрямку посилення стимулюючих факторів певних форм фінансування, а з іншого – в напрямку запровадження нових умов надання бюджетних коштів.

Забезпечення соціально-економічних інтересів населення країни здійснюється тільки завдяки ефективній діяльності органів фінансового управління на локальному рівні. В останні роки намітилися позитивні зміни у фінансуванні соціальної політики. Це, зокрема, позначається у щорічних законах України та постановах Кабінету Міністрів України, які направлені на політику щодо покращання якості життя населення. Якщо розглянути так званий «зведений соціальний бюджет», у склад якого входять видатки на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист, духовний і фізичний розвиток, то його питома вага складає значну частину у загальних видатках бюджету.

Протягом останнього часу, щороку у законах про державний бюджет затверджується перелік захищених статей витрат загального фонду державного бюджету, серед яких: оплата праці працівників бюджетних установ, нарахування на заробітну плату, придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів, забезпечення продуктами харчування, трансферти населенню. Такі дані свідчать про посилення соціальної спрямованості державної політики.

Для здійснення програм та заходів, які проводяться за рахунок коштів бюджету, бюджетні асигнування надаються розпорядникам бюджетних коштів. Бюджетні кошти, які отримують фізичні особи та юридичні особи, що не мають статусу бюджетної установи (одержувачі бюджетних коштів), надаються лише через розпорядника бюджетних коштів.

Залежно від ступеня підпорядкованості та обсягу наданих прав розпорядники бюджетних коштів поділяються на головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня.

Головні розпорядники бюджетних коштів – бюджетні установи в особі їх керівників, які отримують повноваження шляхом встановлення бюджетних призначень. Склад розпорядників коштів згідно з Бюджетним кодексом наведено на рис. 1.6.



Рис. 1.6. Види розпорядників коштів

У докризовий період разом із збільшенням видатків на соціальну сферу одночасно збільшувалися витрати на інвестиційні проекти, сільське господарство, дорожнє господарство, тому такі бюджети не можна однозначно називати бюджетами «проїдання».

На даному етапі не можна сказати, що управління бюджетними коштами становить ефективно побудовану систему. Заборгованості за останні декілька років, досягли таких розмірів, що обслуговування боргів стоїть першим пунктом у процесі бюджетування. Частина таких заборгованостей взагалі не погашалась, частина переносилась на витрати надавачів послуг, а частина погашалась шляхом проведення

взаємозаліків. І одне, і інше мало вкрай негативні макроекономічні та соціальні наслідки [15].

У частині першій статті 23 Бюджетного кодексу України наголошується, що будь-яке бюджетне зобов'язання можна здійснювати лише за наявності відповідного бюджетного призначення. Зобов'язання виникає внаслідок укладення договорів (угод, замовлень), згідно з якими розпорядник коштів бюджету як споживач товарів, робіт, послуг повинен сплатити належну суму виконавцю за умов виконання цих договорів. Зобов'язання обліковуються органами Державного казначейства України на позабалансових рахунках плану рахунків виконання державного та місцевих бюджетів.

Головний розпорядник бюджетних коштів:

розробляє план своєї діяльності відповідно до завдань та функцій, визначених нормативно-правовими актами, виходячи з необхідності досягнення конкретних результатів за рахунок бюджетних коштів;

розробляє на підставі плану діяльності проект кошторису та бюджетні запити і подає їх Міністерству фінансів України чи місцевому фінансовому органу;

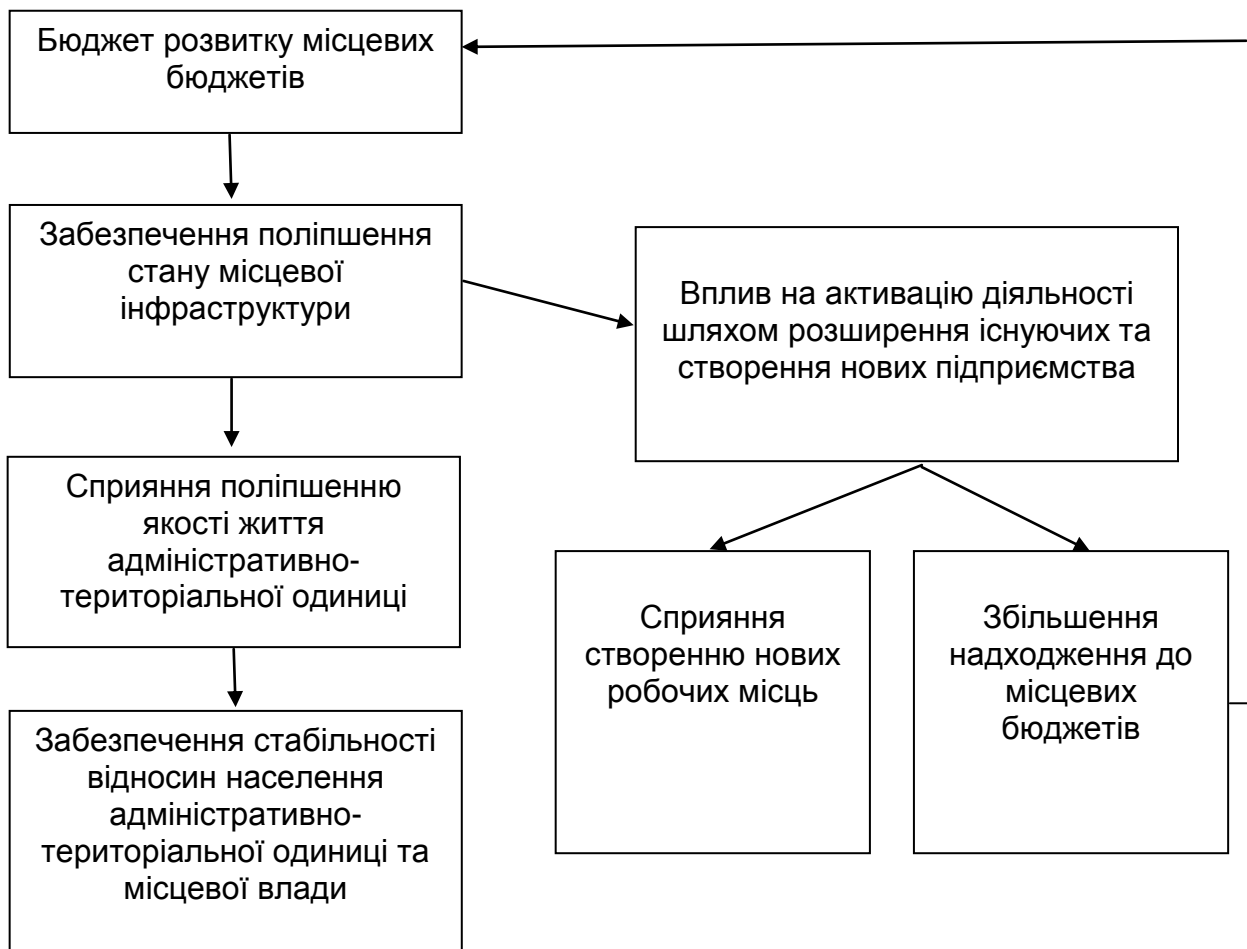
отримує рішення про Державний бюджет України чи про місцевий бюджет, доводить у встановленому порядку до розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (одержувачів бюджетних коштів) відомості про обсяги асигнувань, забезпечує управління бюджетними асигнуваннями;

затверджує кошториси розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня, якщо інше не передбачене законодавством;

здійснює внутрішній контроль за повнотою надходжень, отриманих розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів, і витрачанням ними бюджетних коштів;

одержує звіти про використання коштів від розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів і аналізує ефективність використання ними бюджетних коштів.

Видатки бюджету розвитку слід спрямовувати на: капітальні вкладення на розвиток виробництва і соціальної сфери; пошукові та науково-дослідні роботи; фінансування, кредитування інвестиційних проектів, відібраних на конкурсній основі. Вплив бюджету розвитку місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток території видно з рис. 1.7.



**Рис.1.7. Вплив бюджету розвитку місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток території**

Поліпшення соціальної та виробничої інфраструктури сприяє поліпшенню якості життя в адміністративно-територіальній одиниці через поліпшення стану доріг, водо - та енергозабезпечення, стану будівель як житлових, так і закладів освіти, охорони здоров'я тощо. Усе це забезпечує покращення взаєморозуміння між населенням та місцевою владою. Окрім того, поліпшення стану місцевої інфраструктури впливає на активізацію економічної діяльності шляхом розширення існуючих та створення нових підприємств, створює добрі умови для розвитку бізнесу. У свою чергу, розвиток бізнесу є бажаним для будь-якої адміністративно-територіальної одиниці, адже він забезпечує роботою місцеве населення та наповнює місцеві бюджети, які забезпечують соціально-економічний розвиток території.

З уведенням Бюджетного кодексу державні програми соціального захисту почали фінансуватись з місцевих бюджетів за рахунок цільових трансфертів з державного бюджету. Це створило такі переваги:

зміцнився контроль за соціальними видатками з боку центральних та місцевих органів влади;

відповідальність за фінансування програм соціального захисту була частково перенесена на органи місцевого самоврядування, що сприяло пошуку органами державної влади спроб збалансувати видатки на соціальні програми із можливостями бюджету, в тому числі шляхом зупинення і відміни законів, які не забезпечені бюджетними коштами або в обмежені їх дії.

Для всіх розпорядників коштів Державного бюджету є обов'язковим здійснення операцій за видатками через органи Державного казначейства. При казначейській формі виконання Державного бюджету розпорядникам коштів відкриваються реєстраційні рахунки в органах Державного казначейства. Бюджетні кошти, які знаходяться на реєстраційних рахунках, використовуються розпорядниками коштів відповідно до затверджених асигнувань у кошторисах доходів та видатків, лімітів видатків.

Одержувачі бюджетних коштів – це підприємства і госпрозрахункові організації, громадські та інші організації, що не мають статусу бюджетної установи, які одержують кошти з бюджету як фінансову підтримку або уповноважені органами бюджетної влади на виконання загальнодержавних програм, надання послуг безпосередньо через розпорядників.

Затвердження програми переходу на цільові грошові виплати громадянам замість надання пільг започаткувало глибинні перетворення основ соціального захисту населення, способів його фінансування з боку держави. Загалом внаслідок цих змін заборгованість із місцевих бюджетів стосовно програм соціального захисту була практично ліквідована. Проте сама проблема залишається невирішеною, оскільки частина пільг продовжує фінансуватись за рахунок підприємств, що надають відповідні послуги.

Основні засади функціонування місцевих бюджетів, у тому числі в контексті нових більш широких прав місцевих рад, які визначило чинне законодавство, полягали в такому:

забезпечення за допомогою місцевих бюджетів необхідними коштами фінансування заходів економічного і соціального розвитку, здійснюваних місцевими органами державної влади та органами державного управління;

самостійність місцевих рад у розробці, затвердженні й виконанні бюджетів;

самостійність місцевих рад у визначенні напрямів використання коштів місцевих бюджетів і витрачання бюджетних коштів;

збільшення в межах наявних коштів норм видатків на утримання житлово-комунального господарства, закладів охорони здоров'я, народної освіти, соціального забезпечення, культури і спорту, органів внутрішніх справ, охорони природи, встановлення додаткових пільг і допомоги окремим категоріям населення;

визначення розмірів видатків на утримання органів місцевого управління;

утворення резервних фондів за рахунок власних доходів і частини перевищення доходів над видатками нижчих бюджетів, які могли передаватись на договірних і компенсаційних засадах вищій раді для фінансового збалансування нижчих бюджетів шляхом дотацій, субвенцій;

недопущення втручання рад вищих рівнів та їх виконавчих органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів [14].

Бюджетні видатки на локальному рівні плануються відповідно до бюджетної класифікації, як було зазначено вище. Така класифікація має бути науково обґрунтованою, що є запорукою оптимального складання всіх бюджетів. Виконання видаткової частини бюджету в повній мірі пов'язане з ефективним використанням коштів бюджету. Це питання завжди було в центрі уваги науковців, як теоретиків, так і практиків, оскільки у процесі бюджетного виконання за видатками розкривається призначення бюджету, його спрямованість на реалізацію функцій держави, характеризується рівень корисності цих функцій для суспільства, стратегічний напрямок руху суспільства, його траєкторія та динаміка розвитку. Більшість із функцій, пов'язаних з економічним і цільовим витрачанням бюджетних коштів, станом збереження державного і комунального майна, своєчасністю й повнотою реалізації заходів для відшкодування завданих державі збитків, усунення причин, що могли б призвести до фінансових втрат, покладено в основу



побудови й функціонування системи бюджетного контролю. У процесі теоретичного та практичного аналізу автори даної роботи пропонують використовувати термін «бюджетний контроль» замість «фінансовий контроль за виконанням бюджету», тому що такий підхід є правомірний як з теоретичної, так і з практичної точок зору. Такі твердження базуються на вченні про державний бюджет як центральну ланку державних фінансів. Оскільки фінанси як більш узагальнююча економічна категорія виконують розподільчу і контрольну функції, а матеріальним вираженням контрольної функції є фінансовий контроль, то можна стверджувати, що бюджетний контроль становить складову фінансового контролю. На думку авторів, фінансовий контроль за використанням коштів місцевих бюджетів за формою залежно від часу охоплення діяльності об'єкта можна поділити на три етапи:

превентивний, або попередній, який здійснюється на першій та другій стадіях бюджетного процесу, коли фінансові органи контролюють реальність, обґрунтованість і достатність бюджетних асигнувань, що пропонуються до затвердження в бюджеті;

оперативний, або поточний, коли перевіряється законність і дотримання обсягів витрат на відповідні цілі (касове виконання бюджету);

ретроспективний, або подальший, який здійснюється контрольно-ревізійним управлінням в області та відомчими контрольно-ревізійними підрозділами центральних і місцевих органів виконавчої влади.

Сьогоднішня концепція реформування державного фінансового контролю передбачає поєднання таких його форм, як моніторинг, державний аудит та інспектування. Сучасна фінансова теорія і практика акцентують увагу на активізації такої форми, як державний аудит, оскільки вона поєднує у собі, з одного боку, попередній, поточний і подальший контроль, а з іншого – корисну аналітичну роботу, спрямовану на розробку шляхів удосконалення різних ділянок роботи, в тому числі планування і фінансування видатків місцевих бюджетів [120].

З метою вдосконалення розподілу видаткових повноважень між органами влади центрального та місцевого рівня й органами місцевого самоврядування, а також з метою формування моделі більш ефективного використання наявних фінансових коштів та залучення коштів пропонується вжити такі заходи щодо вдосконалення механізмів фінансування соціальної сфери:

розробка і впровадження моделей створення міжрегіональних соціальних проектів та їх фінансового забезпечення;

введення спеціального принципу співфінансування соціальних витрат, мета якого полягає у стимулюванні регіонів підтримувати певний рівень фінансування найбільш значущих витрат – на освіту, охорону здоров'я, культуру. Рівень співфінансування (із державного та місцевих бюджетів) повинен обернено пропорційно залежати від бюджетної забезпеченості регіонів – допомогу матимуть змогу отримати всі місцеві бюджети. Головна умова полягає в тому, що надання субсидій має бути обумовлене виділенням регіоном своєї частки на фінансування відповідних витрат, а у перспективі – підтримкою певного рівня якості наданих послуг, проведенням структурних реформ у відповідних галузях;

залучення приватного сектору для підписання контрактів на надання місцевих послуг (наприклад, утилізація твердих побутових відходів, консультація щодо проектів зонування і містобудування) із приватними і неприбутковими організаціями та іншими муніципалітетами (це знизить витрати на надання таких послуг);

розробка методології вдосконалення нормативів соціальних видатків, які повинні враховувати регіональну і місцеву специфіку розвитку. Для цього слід здійснити узагальнення даних по регіонах і місцевостях відносно мінімального споживчого бюджету та заробітної плати, рівнів споживання харчів, медикаментів, побутових, комунальних і транспортних послуг;

здійснення планування та фінансування видатків бюджетів усіх рівнів на заходи із соціального захисту та утримання об'єктів соціальної сфери на програмно-цільовій основі [16].

Втілення зазначених заходів буде сприяти незалежності бюджетно-податкової політики органів влади, пов'язанню фінансового стану регіонів із результатами здійснення політики територіальних органів влади; місцеві органи влади будуть самостійно визначати свої витрати, в тому числі на соціальну сферу.

Також заходами активізації соціальних перетворень, реформи сфери соціального захисту і соціального забезпечення та здійснення соціальної політики є: перенесення основних акцентів соціальної політики, насамперед, на працюючу частину населення; державне стимулювання прискореного зростання заробітної плати; забезпечення випереджаючого розвитку соціальних інститутів (освіти, медицини,

культури) та відповідного зростання соціальних інвестицій, безпосередньо спрямованих на розвиток людини.

#### **1.4. Дослідження особливостей сучасної бюджетної політики в Україні**

Для реалізації будь-якого напрямку політики держави в економічній чи соціальній сфері потрібне відповідне ресурсне забезпечення. Таким забезпеченням є бюджет, який, будучи одночасно правовою й економічною категорією, в сучасних умовах залишається основним інструментом державного регулювання економіки, відіграє активну роль у досягненні її стабільності і розвитку. За допомогою бюджету держава здійснює перерозподіл ВВП між галузями економіки, адміністративно-територіальними утвореннями, окремими економічними суб'єктами.

У 1992 р. Україна сформувала самостійну бюджетну систему. Одночасно зі здобуттям цього неодмінного атрибуту державної самостійності актуалізувалось питання формування й реалізації відповідної бюджетної політики, спрямованої на утвердження національної незалежності, забезпечення глибинних ринкових перетворень та стійкого довгострокового розвитку національної економіки і суспільства в цілому.

Детальний аналіз законодавчих та нормативних актів, які регламентують бюджетну політику в Україні за 2001 – 2008 рр., дає підстави свідчити про таке – більшість законодавчих актів зберігає концептуальні напрямки бюджетної політики України, напрацьовані за роки незалежності.

Бюджетне законодавство України передбачає, що Міністерством фінансів України розробляються пропозиції щодо напрямів бюджетної політики на наступний рік та основні бюджетні показники, які складають баланс бюджету. Напрями бюджетної політики у подальшому формують положення основного документа, на підставі якого розробляється проект бюджету на наступний рік – Бюджетна резолюція, яка повинна бути схвалена або взята до відома Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України. Бюджетна резолюція містить основні параметри податково-бюджетної політики та бюджетних показників, зокрема: рівень перерозподілу доходів зведеного бюджету через ВВП,

відношення державного боргу до ВВП та інші показники. Але з 2007 р. уряд України не виконує норму Бюджетного кодексу про необхідність створення бюджетної резолюції. Востаннє основні напрями бюджетної політики на 2007 р., тобто бюджетну резолюцію, було схвалено парламентом у липні 2006 р. Проект Закону «Про Державний бюджет України на 2008 рік» розроблявся на базі нового нормативного документу – Бюджетної декларації [5].

Основна відмінність нового нормативного акту від Бюджетної декларації полягає в тому, що із згідно Законом України «Про Кабінет Міністрів України», Декларація має бути схвалена урядом до 1 березня поточного року з метою якісного та вчасного виконання завдань Декларації та завчасної підготовки державного бюджету на наступний рік [164].

Стосовно формату документа, то його також було змінено. Так, Бюджетна декларація складається із п'яти чітко окреслених розділів, у кожному з яких поставлені одна або дві головні цілі. Крім того, визначено пріоритет цих цілей та окреслені засоби і заходи щодо їх реалізації. Так, перший розділ стосується завдань економічної політики. Пріоритетними серед завдань економічної політики за 2008 р. були визначені такі [164]:

- інноваційний розвиток економіки з метою започаткування й активної підтримки оновлення основних фондів і технологічних ліній по всіх галузях;

- покращення інвестиційного клімату – завдання, яке стосується і регуляторної політики, і захисту та залучення інвестицій;

- вироблення політики щодо приватизаційних процесів, і, зокрема, продажу земель державної власності, в тому числі сільськогосподарського призначення;

- забезпечення енергетичної безпеки держави;

- визначення порядків використання бюджетних коштів з метою побудови дієздатної системи зв'язків на горизонтальному і вертикальному рівнях між місцевими органами влади.

Другий розділ Бюджетної декларації стосується основних завдань бюджетної політики. Як свідчить аналіз, в Декларації 2008 р. зосереджувалась увага на забезпеченні збалансованості і стійкості бюджетної системи України шляхом забезпечення реальних показників бюджету. Одними з них є показники рівня дефіциту бюджету, рівня

перерозподілу ВВП через зведений бюджет та рівня мінімальної зарплати і прожиткового мінімуму.

У третьому розділі Бюджетної декларації містяться основні завдання податкової політики. Але більш ґрунтовним та розширеним документом стосовно цього питання є Концепція податкової реформи, на яку і робиться посилання в Бюджетній декларації [164].

Четвертий розділ стосується реалізації державних цільових програм, пріоритетними серед яких є ті, які стосуються соціальної галузі.

Останній, п'ятий, розділ Бюджетної декларації стосується регіональної політики та стимулювання регіонального розвитку.

У зв'язку із цим Міністерство фінансів також планує затвердження змін до Бюджетного кодексу

Здавалось б, перша в історії України Бюджетна декларація, що її виконавча влада затверджує самостійно, мала бути зроблена просто зразково – як за формою, так і за змістом. Проте слід зазначити, що документ не містить конкретних положень з ґрунтовною аргументацією, які б повною мірою відображали майбутній напрямок та характер бюджетної політики.

Наприклад, не менш як 10 % коштів від приватизації держмайна спрямувати на фінансову підтримку інноваційних проектів стратегічно важливих підприємств, а розмір мінімальної заробітної плати збільшити під кінець року до 90 % прожиткового мінімуму – це, на погляд авторів, два найцінніші, хоча, як показала практика, нездійсненні положення декларації [164]. При цьому самі параметри бюджету на 2008 р., відсутні. Про бюджетний дефіцит зазначено лише, що він має бути на «економічно безпечному рівні»; про обсяг державного боргу до ВВП і частку ВВП, що перерозподіляється через бюджет, зазначено, що вони не повинні перевищувати прогнозний рівень 2007 р. Але поряд із цим документ містить досить значний перелік програм, які є не основоположними при розробці проекту Закону «Про держаний бюджет України». А саме, мова йде про: стимулювання впровадження у практику новітніх методів діагностики та лікування; реалізацію Держпрограми будівництва та розвитку мережі метрополітенів; збереження біорізноманіття, подальший розвиток системи його невиснажливого використання та відтворення тощо [5].

З огляду на те, що укладачі Бюджетної декларації вважають метою «підвищення результативності бюджетних витрат і відповідальності

розпорядників бюджетних коштів за досягнення встановлених цілей», а одним із шляхів досягнення, наприклад у галузі оборони, «нарощування боєздатності Об'єднаних сил швидкого реагування», то такий шлях розвитку економіки країни провокує формування країни для бюджету (і відповідного міністерства), а не бюджету на благо країни.

Поряд з цим упровадження в дію першої Бюджетної декларації в Україні також супроводжувалося некомпетентністю суб'єктів бюджетного процесу, це, насамперед, стосується внесення змін до Бюджетного кодексу України з приводу Декларації. Зміни до Бюджетного кодексу України, який регулює процес прийняття головного фінансового кошторису, були здійснені лише 6 квітня 2007 р. [2]. Тоді як у Законі України «Про КМУ» № 316 про Декларацію цілей та завдань бюджету на 2008 р. вже згадували. Процес ухвалення змін до Бюджетного кодексу призвів до того, що урядові довелося пройти весь весняний етап бюджетного процесу на 2008 рік за старою процедурою.

Досвід виконання бюджетної політики в Україні свідчить про значні помилки уряду з позиції методології та ефективності бюджетного процесу.

Якщо проаналізувати виконання Закону України «Про Державний бюджет України на 2009 р.», у якому враховані основні положення Бюджетної декларації, то можна дійти висновку, що проект Закону розроблявся саме за «оптимістичним сценарієм». Як правило, навіть за умови планування бюджетних показників лише на один рік розробляються так звані «сценарії» розвитку економіки, на підставі яких здійснюється формування бюджетної, грошово-кредитної політики і проекту бюджету країни на наступний рік. Як свідчить дослідження методичної бази розробки проектів бюджету за попередні роки (2001 – 2010 рр.) то уряд здебільшого дотримується формування проектів державного та місцевих бюджетів за «базовим сценарієм». Це з'ясовується тим, що він є найменш ризиковим із погляду проведення будь-яких змін у фіскальній політиці і дає змогу у найменш ризикований спосіб досягнути збалансованості бюджетних показників.

Водночас якщо економіка перебуває у стані динамічного розвитку, то «базовий сценарій» не дає змоги оцінити потенційні можливості економіки і, як наслідок, розробити більш ефективну бюджетну політику, яка була б адекватною всім тим змінам, що спостерігаються у соціально-економічному розвитку країни. Таким чином, взяття за основу при

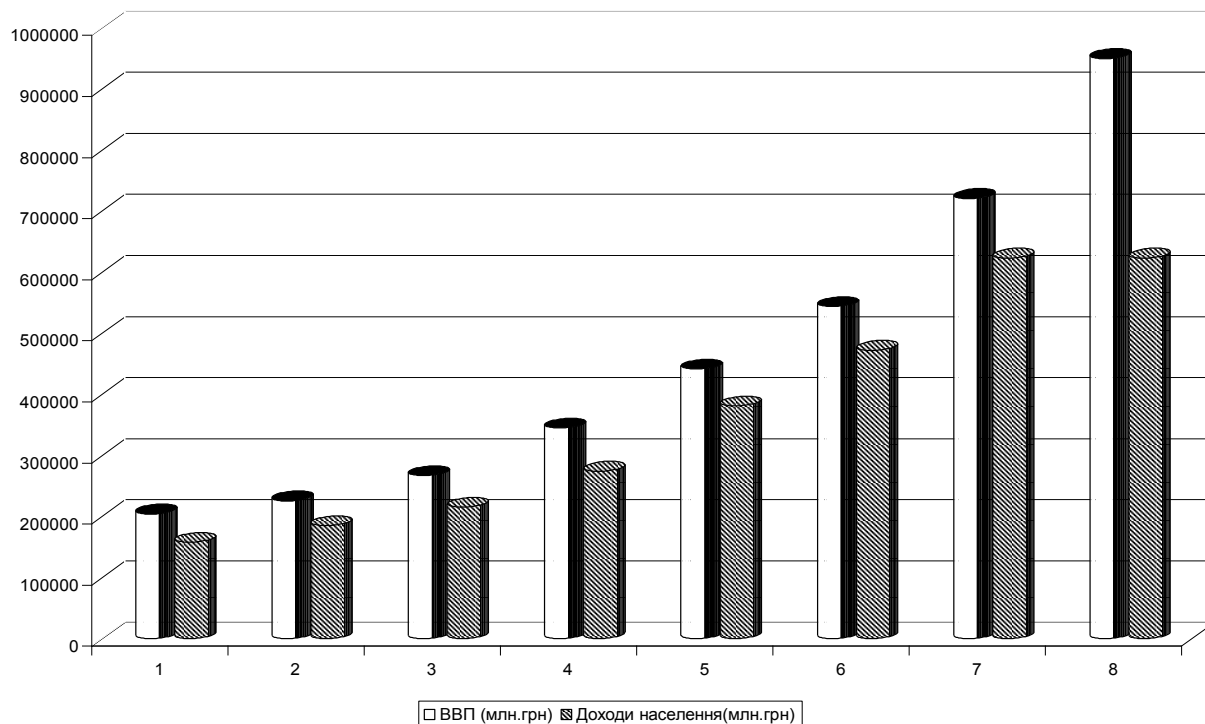
розробці показників бюджету «базового сценарію» є надійнішим, але менш дієвим способом бюджетного регулювання соціально-економічних процесів у країні.

Як свідчить аналіз міжнародної практики формування бюджетної політики, ефективним є використання «оптимістичного сценарію», при врахуванні у бюджетних розрахунках якого очікуються досить високі результати від запропонованих змін. Ці зміни в основному пов'язані з підвищенням ефективності податково-бюджетної політики та значним поліпшенням індикаторів економічного розвитку країни або окремого її регіону, якщо мова йде про місцевий бюджет.

У разі розроблення бюджетних показників на основі «оптимістичного сценарію» плануються кардинальні зміни у податково-бюджетній політиці з одночасним урахуванням позитивних тенденцій розвитку економіки, наприклад, високі темпи зростання ВВП, помірні інфляційні очікування, стабільність грошової одиниці та обмінного курсу, збільшення реальних доходів населення, позитивне сальдо торговельного балансу тощо. Цей сценарій є найбільш прийнятним з погляду здійснення рішучих кроків до вдосконалення податково-бюджетної політики, але він дуже ризикований, оскільки будь-яке неправильно прийняте рішення може загальмувати економічний розвиток.

В Україні протягом 2001 – 2007 рр., у першій половині 2008 р. спостерігалися досить сталі позитивні зрушення в економічному розвитку, якому сприяло зростання ВВП та інших макроекономічних індикаторів (рис. 1.8). Це могло б слугувати основою для розробки «оптимістичного сценарію» бюджетної політики України, а також економічної стратегії розвитку країни загалом саме в цей період.

З огляду на значний інфляційний потенціал, сформований наприкінці 2007 р., уряд спільно з Національним банком України розробив план антиінфляційних заходів, який передбачає спільні та скоординовані дії щодо недопущення зростання інфляційного тиску на економіку як монетарного, так і немонетарного характеру [168].

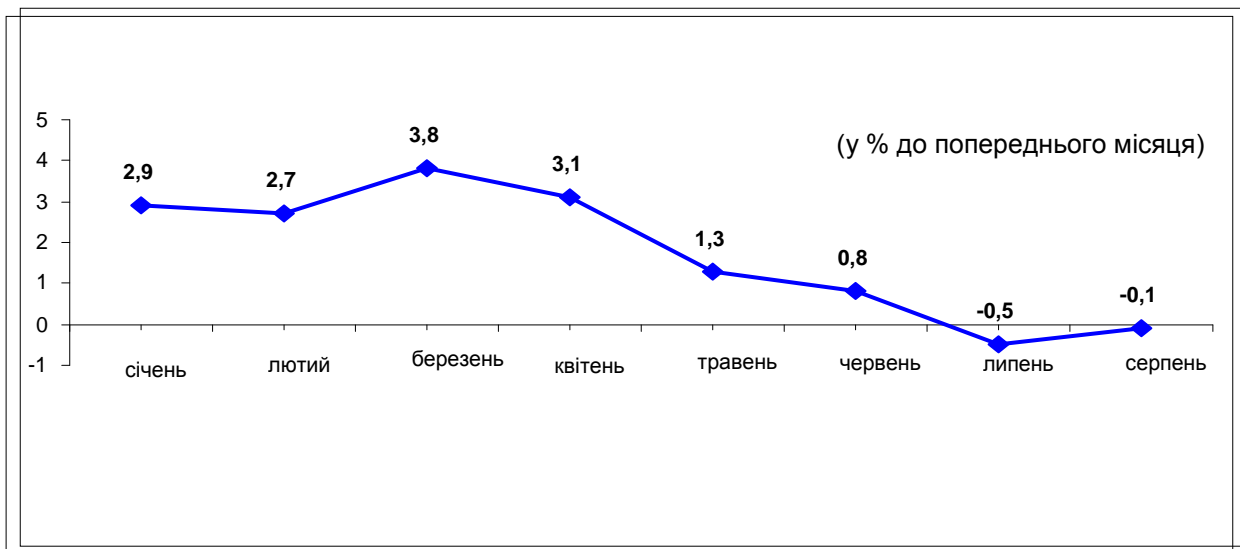


**Рис. 1.8. Динаміка ВВП та реального доходу населення України за період 2001 – 2008 рр. (розроблено за даними [171])**

Про ефективність виконання плану антиінфляційних заходів свідчить те, що вже в травні зростання індексу споживчих цін уповільнилося до 1,3 %, у червні – до 0,8 %, а в липні, вперше за останні 27 місяців (з квітня 2006 р.), спостерігалася дефляція – на 0,5 %, в серпні дефляція становила 0,1 % [171]. За січень – серпень 2008 р. індекс споживчих цін зріс на 14,8 % (рис. 1.9).

З початку 2008 р. уряд почав виконання завдань та заходів, визначених Програмою діяльності «Український прорив: для людей, а не політиків», якою, зокрема, передбачається проведення структурних реформ, спрямованих на створення конкурентоспроможних виробництв з упровадженням інновацій, підвищення оплати праці на основі зростання її продуктивності, забезпечення цінової стабільності, детінізацію економіки та створення інституційних умов для розвитку підприємницької ініціативи.





**Рис. 1.9. Ланцюговий темп зростання індексу споживчих цін в Україні за 2008 р. [173]**

Загалом економіка України у 2008 р., на відміну від попереднього року, демонструвала висхідну динаміку свого розвитку. За підсумками 7 місяців обсяги ВВП зросли у реальному вимірі на 6,5 %, при цьому номінально він становив 530,3 млрд. грн. [171].

Верховна Рада України 26.12.2008 р. прийняла Закон України „Про Державний бюджет України на 2009 рік” [6].

Основоположними моментами Закону є плани про таке. В умовах помірної інфляції (9,5 %) підвищення розміру мінімальної заробітної плати на кінець 2009 р. до 100 % розміру прожиткового мінімуму забезпечить випереджаюче зростання реальної заробітної плати (17,3 %) над темпами зростання ВВП (6 %), що сприятиме зростанню заощаджень та інвестиційної складової витрат населення. При цьому передбачається, що номінальна середньомісячна заробітна плата сягне 2 449 грн. [6].

Зростання реальних наявних доходів населення відбуватиметься в умовах реалізації заходів уряду з підвищення розмірів державних соціальних стандартів, виходячи з оцінки реальних можливостей бюджету, секторів економіки, а також урахуваючи необхідність стимулювання трудової та підприємницької діяльності.

У 2009 р. інвестиційний попит в економіці підтримуватиметься на високому рівні активною державною інвестиційною політикою, яка концентруватиме кошти на фінансуванні інвестиційно-інноваційних проектів, спрямованих на створення сучасної інфраструктури у регіонах

та впровадження високих технологій, а також створюватиме умови для заохочення вкладення фінансових ресурсів у довгострокові інвестиційні проекти, в тому числі за рахунок коштів підприємств та населення.

До того ж у Законі України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» передбачено, що зростання інвестицій, зокрема у розвиток інфраструктури, відбуватиметься і в рамках підготовки до проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи з футболу у 2012 р. У цілому як наслідок поглиблення інтеграції України у світову економіку після її вступу до СОТ та реалізації проектів Євро-2012 чистий притік прямих іноземних інвестицій прогнозується на рівні 10,5 млрд. дол. США (за методологією Держкомстату) [6].

У 2009 р. обсяги приросту експорту та імпорту залишалися досить значними. Зростання експорту (на 22,1 %) відбулося в основному за рахунок поставок продукції агропромислового комплексу (за рахунок високого рівня валового збору зернових та зернобобових культур у 2008 – 2009 рр.) та продукції з високим рівнем доданої вартості (зокрема продукції машинобудування, зважаючи на продовження тенденції збільшення поставок продукції вітчизняного машинобудування до країн СНД та ЄС) [6].

Членство України у СОТ сприятиме зменшенню втрат від антидемпінгових розслідувань та послабить тарифні бар'єри для експорту вітчизняної продукції на зовнішніх ринках.

Порівняно з 2008 р. приріст імпорту (на 25,6 %) уповільнився, що пов'язано, з одного боку, із збереженням балансу у задоволенні зростаючого попиту домогосподарств власним виробництвом, з іншого – із більш активним упровадженням енергозберігаючих технологій [6].

Грошово-кредитна політика була спрямована на забезпечення цінової стабільності, якій підпорядковувалася більш гнучка політика курсоутворення.

В умовах подальшого підвищення ефективності виробництва в основних секторах економіки відбулося чергове підвищення ціни на імпортований природний газ, хоча й залишився одним із вагомих факторів, що визначає ефективність діяльності підприємств, проте не мав значного негативного впливу на економіку. Активізація інвестиційної діяльності, продовження розширення внутрішнього ринку, розвиток вітчизняного виробництва забезпечив реальне зростання ВВП у 2008 році рівні 6 %, а обсяг номінального ВВП досяг 1 267,5 млрд. грн. [6]. Уповільнення

зростання ВВП порівняно з 2008 р. (6,8 %) відбулося через нижчі темпи зростання в сільському господарстві, а також у промисловості, зокрема в металургії, хімії, машинобудуванні, торгівлі, внаслідок дії негативних зовнішніх чинників. Збереження частки перерозподілу валового внутрішнього продукту здійснювалося через зведений бюджет на рівні, що не перевищував 32 % [6].

Динаміка основних макроекономічних показників за період 2007 – 2009 рр. подана в табл. 1.11. Рівень перерозподілу валового внутрішнього продукту через доходи зведеного бюджету у 2009 р. становив 29,4 % згідно з напрямками бюджетної політики [6].

Таблиця 1.11

**Основні макропоказники економічного і соціального розвитку  
України [171]**

Показник	2007 р. (звіт)	2008 р. (звіт)	2009 р. (звіт)
1	2	3	4
ВВП: реальний темп зростання, %	107,6	106,8	106,0
ВВП: номінальний (млрд.. грн..)	712,9	996,4	1 267,5
Індекс споживчих цін (%): грудень до грудня попереднього року	116,6	115,9	109,5
Індекс цін виробників (%): грудень до грудня попереднього року	123,3	141,5	118,5
Фінансовий результат від звичайної діяльності до оподаткування (млрд. грн.)	135,9	192,8	247,4
Прибуток (млрд. грн.)	183,0	256,3	329,8
Збиток (млрд.. грн..)	47,1	63,5	82,4
Витрати на оплату праці, млрд.. грн..	231,6	330,0	430,0
Середньомісячна зарплата робітників, службовців, працівників с/г, брутто номінальна (грн.)	1 351	1 879	2 449

Показник	2007 р. (звіт)	2008 р. (звіт)	2009 р. (звіт)
1	2	3	4
Середньомісячна зарплата робітників, службовців, працівників с/г, брутто номінальна, скоригована на індекс споживчих цін, % до попереднього року	15,0	12,4	17,3
Кількість зайнятих економічною діяльністю у віці 15-70 років, у середньому за рік (млн. осіб.)	20,9	21,0	20,8 – 20,9
Рівень безробіття населення у віці 15 – 70 років (за методологією МОП), % до економічно активного населення відповідного віку	6,4	5,9	6,8 – 6,4
Баланс товарів і послуг (за методологією Платіжного балансу), (млн. дол. США)	-7 876	-17 713	-25 293
Експорт товарів і послуг (млн. дол. США)	64 001	88 449	108 004
у % до попереднього року	127,4	138,2	122,1
Імпорт товарів і послуг (млн. дол. США)	-71 877	-106 162	-133 297
у % до попереднього року	134,8	147,7	125,6

При розробці бюджетної політики України на 2009 р. для прогнозування доходів бюджету було використано 434 показники, одержані від 50 різних установ (міністерств, відомств та інших органів виконавчої влади), основних з яких, подані в табл. 1.11. До того ж у Законі враховано основні завдання бюджетної політики, визначені Декларацією цілей та завдань бюджету на 2009 р. (Бюджетною декларацією), яка схвалена Постановою Кабінету Міністрів України від 5 березня 2008 р. № 160.

Проаналізувавши основні положення Закону та напрямки бюджетної політики в Україні на 2009 р., можна дійти такого висновку, що виважена соціально-економічна політика, підтримка високих темпів зростання внутрішнього споживчого попиту та інвестицій, активізація процесів реструктуризації національного виробництва гарантуватиме в середньостроковій перспективі збереження тенденції стійкого економічного зростання.

Між тим, як свідчить практична реалізація бюджетного процесу в Україні на сьогодні, бюджетний період 2009 р. здійснювався не так

оптимістично, як прогнозував уряд. Заява про виконання державного бюджету в першому кварталі 2009 р. викликала велику кількість запитань серед пересічних громадян і досить активне обговорення в експертному середовищі.

Державне казначейство 2 квітня 2009 р. повідомило, що за оперативними даними станом на 01.04.2009 р. у березні 2009 р. до загального та спеціального фондів державного бюджету мобілізовано 17 410,6 млн. грн., або 102,2 % планових показників березня 2009 р. [170]. Так, до загального фонду бюджету надійшло 12 884,6 млн. грн., або 101,7 % до помісячного розпису доходів, до спеціального фонду Державного бюджету – 4 526,0 млн. грн. [170].

При цьому Податкова адміністрація при встановленому плані з податку на додану вартість (ПДВ) на березень у сумі 4 992,3 млн. грн.. (з урахуванням відшкодування ПДВ) забезпечила перерахування до загального фонду 5 088,9 млн. грн., що становить 101,9 % планових показників [176].

Державна митна служба при плані 6 933,9 млн. грн.. мобілізувала до загального фонду 6 956,7 млн. грн., або 100,3 % плану на березень [175]. І вже на цьому етапі можна свідчити про хибність статистичних даних, оскільки станом на 23 березня, за даними Казначейства, при встановленому плані на березень 4 992,3 млн. грн. (з урахуванням відшкодування ПДВ) Державною податковою адміністрацією України (ДПАУ) було мобілізовано 687,9 млн. грн., що становить лише 13,8 % від плану [176], а Державна митна служба в березні принесла 4 045,5 млн. грн., або 53,8 % від планових показників місяця [175].

До того ж слід звернути увагу на факт коригування урядом плану мобілізації коштів до бюджету державною митницею. Отже, за даними Казначейства, станом на 23 березня Держмитслужба мобілізувала лише 4045,5 млн. грн., або 53,8 % до плану. Тому дані свідчать, що план на березень 2009 р. мав би становити 7 519,5 млн. грн. А вже 2 квітня Казначейство повідомило про зібрані 6 956,7 млн. грн., або 100,3 % плану на березень [175].

З вищевикладеного можна дійти висновку, що при початкових планових показниках мобілізовано було лише 92,5 %, які були закладені у Закон України «Про Державний бюджет України на 2009 рік». Поряд з

цим відбувається постійне зниження планових показників виконання зведеного та державного бюджетів України за 1 квартал 2009 р.

Така ситуація, на погляд авторів, з'ясовується такими основними чинниками.

По-перше, зниження ВВП. Так, в Україні зниження ВВП за підсумками першого кварталу 2009 р. становило 25,5 % у річному вимірі. До того ж за підсумками двох місяців 2009 р. виробництво промислової продукції становило 67,2 % відносно січня – лютого 2008 р., будівельних робіт виконано на суму 3 612,0 млн. грн., що становить 42,7 % проти відповідного періоду попереднього року. Підприємствами транспорту за цей строк перевезено 97,4 млн. т вантажів, що становило 66,5 % від обсягу перевезень вантажів у січні – лютому 2008 р. Фізичний обсяг оптового товарообороту склав 71,2 % порівняно із січнем – лютим 2008 р. Обсяг експорту товарів України за січень становив 2 439,6 млн. дол. США і скоротився порівняно з січнем 2008 р. на 33,4 %, імпорту – 2 041,8 млн. дол. (зменшився на 56 %). Обсяги експорту товарів у лютому порівняно з відповідним місяцем 2008 р. року впали на 42,1 % і становили 2,8 млрд. дол. [171]. Обсяги імпорту в лютому 2009 року порівняно з лютим 2008 року зменшилися на 53,8 % – до 3 млрд. дол. [171].

По-друге, криза на ринку праці України. Так, кількість зареєстрованих безробітних на 1 березня 2009 р. сягнула 906,1 тис. грн., що на 35 % більше порівняно з відповідною датою 2008 р. та на 0,6 % – з 1 лютого 2009 р. [171].

Слід при цьому зазначити, що щомісячні дані про доходи й витрати населення, які раніше Держкомстат досить оперативно оприлюднював, у цьому році взагалі були недоступні для аналізу. А це надзвичайно важлива інформація для розуміння соціальної ситуації в країні. Показовим у зв'язку з переможними реляціями уряду про виконання держбюджету є відсутність інформації про доходи місцевих бюджетів. З початку 2009 року оприлюднена була лише інформація за січень, і це було зроблено 2 лютого 2009 р. [171].

Єдина галузь економіки, яка показала приріст в Україні на 1,1% у 2009 р. порівняно з відповідним періодом 2008 р., – це сільське господарство [173]. Але можна зауважити, що йдеться не про успіхи, а про порівняльну базу – на початку 2008 р. ще відчувалися негативні

процеси 2007 р., і вже потім почалося суттєве зростання в галузі, пов'язане з гарним врожаєм.

Отже, виходячи з офіційно оприлюднених даних, стає незрозумілим, яким чином виконувалися плани бюджетної політики в Україні за дохідною частиною бюджету. При цьому слід урахувати, що рівень інфляції за перший квартал 2009 р. становив майже 5,9 %, або більш як половину річного 9,5-відсоткового показника, передбаченого державним бюджетом [171].

Надрив мобілізації коштів у першому кварталі 2009 р. в Україні спровокував величезні проблеми в другому та наступних кварталах.

Посиленням проблеми генерування дохідної частини Державного бюджету України у другому кварталі 2009 р. став і той факт, що була закрита інформація про стан єдиного казначейського рахунку. Після 2 квітня Казначейство жодного разу не надало інформації про залишки коштів на єдиному казначейському рахунку.

Ураховуючи все це, наслідком стало стрімке зростання заборгованості в соціальній сфері щодо зарплат, особливо бюджетної сфери, та здійснення додаткової грошової емісії НБУ з відповідним зростанням інфляції в липні – вересні 2009 р. Хоча такий варіант і дозволив розширити для уряду можливості з номінального виконання бюджету і дав підстави для переможних реляцій з цього приводу, але безпосередньо це дискредитувало бюджетну політику в Україні, сприяло розбалансуванню бюджетної системи зокрема і становило загрозу фінансовій безпеці країни загалом.

Новому уряду у 2010 р. дісталась у спадок розбалансована та некерована економіка держави. Підсумки 2009 р. засвідчили, що розвиток економіки України відкинуто на чотири роки назад – реальне падіння ВВП було одним з найвищих у світі та становило «мінус» 14,8 %.

За підсумками 2010 р. відбулося зростання реального ВВП на 4,1 % проти падіння за 2009 р. на 14,8 % (рис. 1.10).

Зростання вдалось досягнути за рахунок високих показників розвитку в промисловості, транспорті, торгівлі та фінансовій сфері.

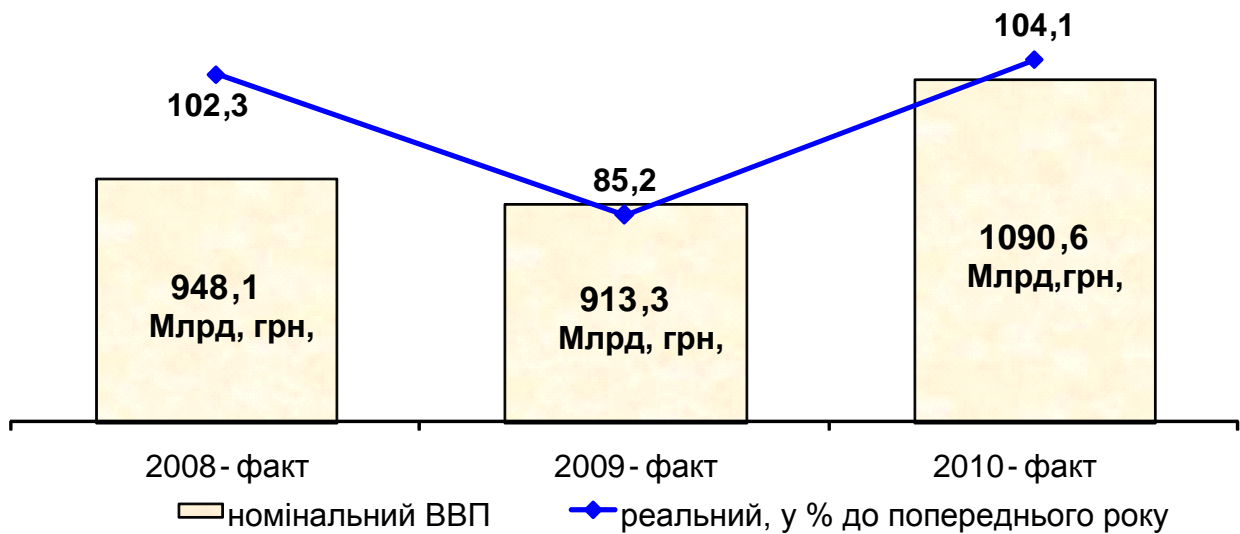


Рис. 1.10. Динаміка ВВП України у 2008 – 2010 рр.

Було зламано тенденцію до падіння у промисловості, що сформувалась у кризових 2008 – 2009 рр. Відновлення промислового виробництва, яке розпочалось у березні 2010 р. (обсяги промислового виробництва у березні з лютого 2010 р. зросли на 16,2 %), за підсумками 2010 р. забезпечило зростання у промисловості на 11 %, що є найвищим темпом з 2004 р. (рис. 1.11).

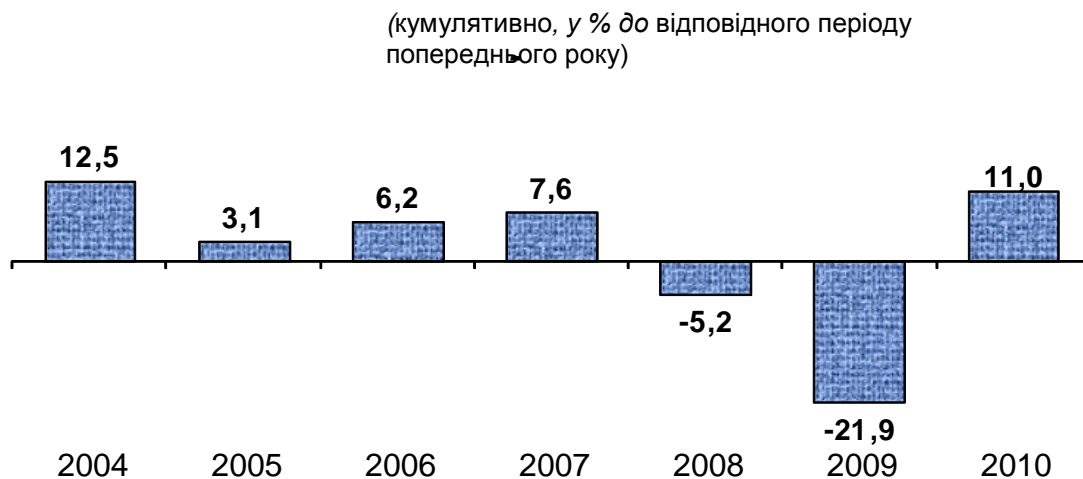


Рис. 1.11. Динаміка промислового виробництва України у 2004 – 2010 рр.



Реалізація новим урядом антиінфляційних заходів, вчасне усунення дисбалансів на продовольчих ринках, виваженість бюджетної та монетарної політики дали змогу стабілізувати цінову ситуацію. У 2010 р. вперше за останніх сім років було досягнуто однозначного значення показника інфляції – 109,1 % (грудень до грудня попереднього року). І це при тому, що вже за перший квартал 2010 р. індекс споживчих цін становив 104,7 %, а за останніх три квартали інфляція становила 104,2 % (рис. 1.12).

При цьому другий квартал 2010 р. був дефляційним, чого не спостерігалось з 2002 р. Зростання цін у третьому кварталі було зумовлено дією одноразових факторів, зокрема тимчасовими шоками пропозиції по продовольчій групі товарів, які були усунуті оперативними заходами уряду, а у четвертому кварталі спостерігався найнижчий рівень інфляції, що був зафіксований у цьому кварталі за всі роки незалежності України.



**Рис. 1.12. Динаміка індексу споживчих цін в Україні у 2003 – 2010 рр.**

Підвищення підприємницької активності, сприятлива цінова ситуація на світових ринках, отримання знижки на імпортований природний газ позитивно вплинули на фінансовий стан підприємств. У січні – листопаді 2010 р. було отримано позитивний фінансовий результат суб'єктів господарювання від звичайної діяльності до оподаткування (крім малих, сільськогосподарських підприємств та

бюджетних установ) у розмірі 49,7 млрд. грн., проти «мінус» 15,6 млрд. грн, у січні – листопаді 2009 р. При цьому, тенденція до стрімкого зростання прибутків підприємств була започаткована лише з квітня 2010 р. (з 5,6 % у січні – квітні 2010 р. до 43,6 % у січні – листопаді 2010 р.).

Пошкваллення виробництва, поліпшення ситуації на ринку праці та виконання всіх запланованих соціальних видатків бюджету сприяло реальному зростанню доходів населення. За 9 місяців 2010 р. наявний дохід населення, який може бути використаний на придбання товарів та послуг, збільшився на 19,2 %, а реальний – на 9 % проти падіння за 9 місяців 2009 р. на 8,8 %.

Також вдалось переломити тенденцію до зростання заборгованості із заробітної плати та досягнути її скорочення за підсумками 2010 р. на 17,3 %.

Підвищення рівня доходів населення у 2010 р. зумовило поступове відновлення обороту роздріної торгівлі, включаючи роздріний товарооборот підприємств роздріної торгівлі, розрахункові дані щодо обсягів продажу товарів на ринках і фізичними особами-підприємцями, яке розпочалось у травні 2010 р. та досягнуло 7,6 % у 2010 р. проти падіння у 2009 р. на 17,4 % (рис. 1.13).

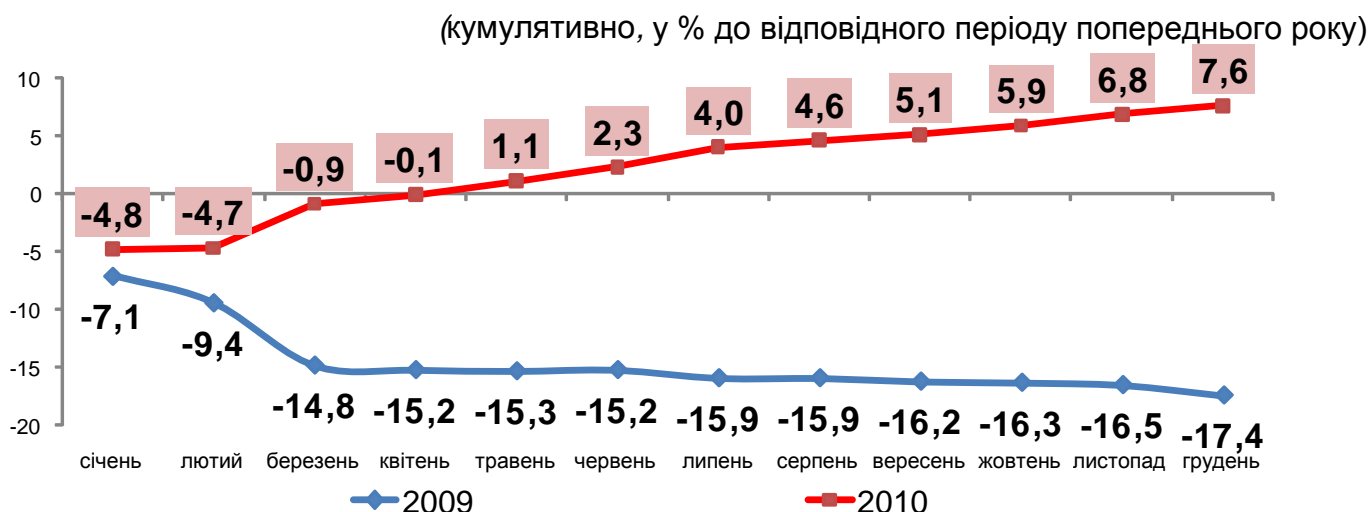


Рис. 1.13. Динаміка обороту роздріної торгівлі в Україні у 2009 – 2010 рр.

Позитивний вплив на економічний розвиток мала стабілізація стану зовнішньої торгівлі у 2010 р. Високий рівень світових цін на метали, хімічну продукцію та окремі види сільськогосподарської продукції, а також збільшення поставок машинобудівної продукції сприяли зростанню обсягів експорту товарів та послуг у 2010 р. на 27,1 % (за оперативними даними НБУ) [177]. Водночас активізація виробництва та зростання вартості енергетичних та інших сировинних матеріалів вплинуло на збільшення обсягів імпорту товарів та послуг у 2010 р., який зріс на 29,3 %.

Позитивна динаміка показників реального сектору та відновлення довіри до банківської системи зумовили зростання монетарних показників, стабілізацію національної валюти, збільшення міжнародних валютних резервів.

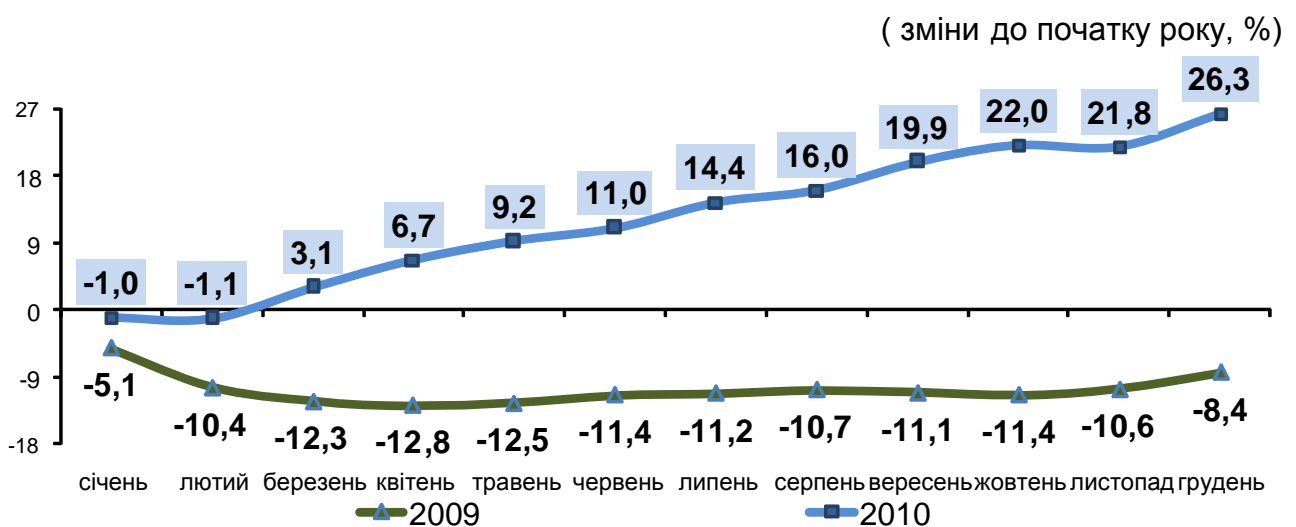


Рис. 1.14. Динаміка обсягу депозитів у комерційних банках України у 2009 – 2010 рр.

З початку 2010 р. загальний обсяг депозитів збільшився на 26,3 %, в тому числі фізичних осіб – на 28,5 %, юридичних осіб – на 22,1 %. Приріст обсягу депозитів у 2010 р. досягнув рівня 2007 – 2008 рр. та становив 86,1 млрд. грн, тоді як у 2009 р. спостерігався відплив депозитних коштів з банківської системи – «мінус» 30 млрд. грн, за рік.

При цьому зростання депозитів розпочалося лише з березня 2010 р., тобто прямо пов'язане з відновленням довіри населення та бізнесу до економічної і фінансової політики держави (рис. 1.14).

Повернення депозитів у банківську систему відповідним чином відобразилося і на динаміці грошової маси, обсяги якої збільшувались починаючи з лютого 2010 р.: за результатами 2010 р. її обсяги збільшилися на 22,7 % до 597,9 млрд. грн.

Позитивні тенденції розвитку економіки України починаючи з квітня – травня 2010 р., сприяли стабілізації економічної ситуації після кризових років та переходу до етапу посткризового відновлення. Водночас якби не «провальний» початок 2010 р. і затримка з прийняттям бюджету, то макроекономічні результати 2010 р. могли б бути значно вищими.

Бюджет 2010 р. був прийнятий 27 квітня 2010 р. та розроблявся на основі прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на 2010 р., схвалених Постановою Кабінету Міністрів України від 24.03.2010 р. № 281 (табл. 1.12).

Таблиця 1.12

### Показники соціально-економічного розвитку України

Показник	2008 р. (факт)	2009 р. (факт)	2010 р. (факт)
ВВП, млрд. грн.	948,1	913,3	1 090,6
реальне зростання, %	102,3	85,2	104,1
Індекс споживчих цін, грудень до грудня попереднього року, %	122,3	112,3	109,1
Індекс цін виробників, грудень до грудня попереднього року, %	123,0	114,3	118,7
Середньомісячна заробітна плата штатних працівників, грн,	1 806	1 906	2 239
Експорт товарів та послуг (за методологією платіжного балансу), млн. дол. США	85 612	54 253	68 982
у % до попереднього року	133,8	63,4	127,1
Імпорт товарів та послуг (за методологією платіжного балансу), млн. дол. США	99 962	56 206	72 670
у % до попереднього року	138,5	56,2	129,3

За підсумками 2010 р. вдалось досягнути, а за окремими показниками навіть перевищити основні прогнозні макропоказники економічного і соціального розвитку на 2010 р. Так, очікується перевищення фактичного реального темпу зростання ВВП над прогнозним щонайменше на 0,4 %. Фактичний індекс споживчих цін у 2010 р. був на 4 % нижчий за прогнозний, що позитивно вплинуло на реальні доходи населення та відновлення рівня його добробуту після кризи. Дещо вищими за прогнозні темпами зростали показники експорту та імпорту, що було зумовлено вищими за прогнозні темпи зростання цін на світових ринках та швидшим, ніж очікувалось, відновленням економічної активності й попиту. З метою зменшення негативного сальдо торговельного балансу урядом було розроблено план заходів, які дадуть змогу збалансувати зовнішню торгівлю України товарами та послугами, розширити зовнішні ринки збуту товарів українського походження та підвищити їх конкурентоспроможність.

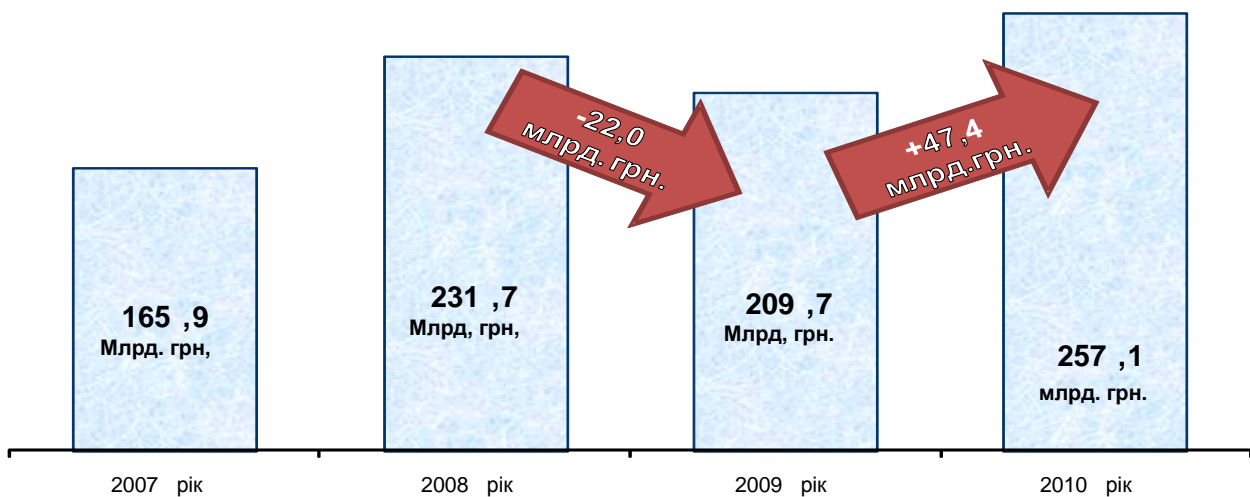
До Державного бюджету України за 2010 р., без урахування погашення простроченої заборгованості з відшкодування ПДВ, яка була утворена попереднім урядом у 2008 – 2009 р. в обсязі 16,4 млрд. грн, надійшло 257 051,1 млн. грн, у тому числі доходів – 250 426,4 млн. грн, трансфертів з місцевих бюджетів – 6 624,8 млн. грн.

Рівень виконання планового показника, затвердженого Верховною Радою України без урахування погашення заборгованості з відшкодування ПДВ минулих періодів, дорівнював 100,8 %, проти 85,5 % у 2009 р.

Проти 2009 р. надходження до Державного бюджету України зросли майже на чверть, або на 47 350,8 млн. грн, (рис. 1.15).

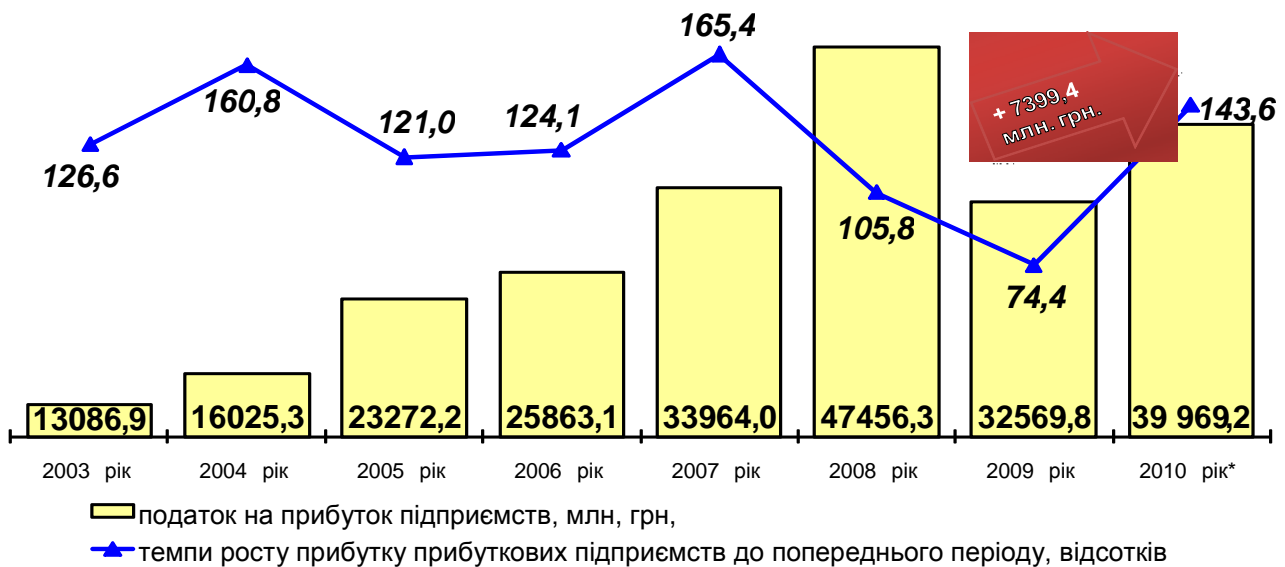
За період роботи нового уряду (квітень – грудень 2010 р.) темпи зростання надходжень до бюджету до відповідного періоду минулого року становили 129,6 % проти провальних 100,9 % у першому кварталі 2010 р.

Новим урядом було забезпечено стабілізацію економічної ситуації та створення умов для підвищення прибутку підприємств, завдяки чому державний бюджет отримав 39 969,2 млн. грн. податку на прибуток підприємств, що на 22,7 %, або на 7 399,4 млн. грн. більше ніж у 2009 р. (рис. 1.16).



без урахування погашення простроченої заборгованості з відшкодування ПДВ в обсязі 16,4 млрд. грн., яка була утворена попереднім урядом у 2008 – 2009 рр.

**Рис. 1.15. Динаміка доходів Державного бюджету України у 2007 – 2010 рр.**



\* прибуток прибуткових підприємств за 11 місяців 2010 р.

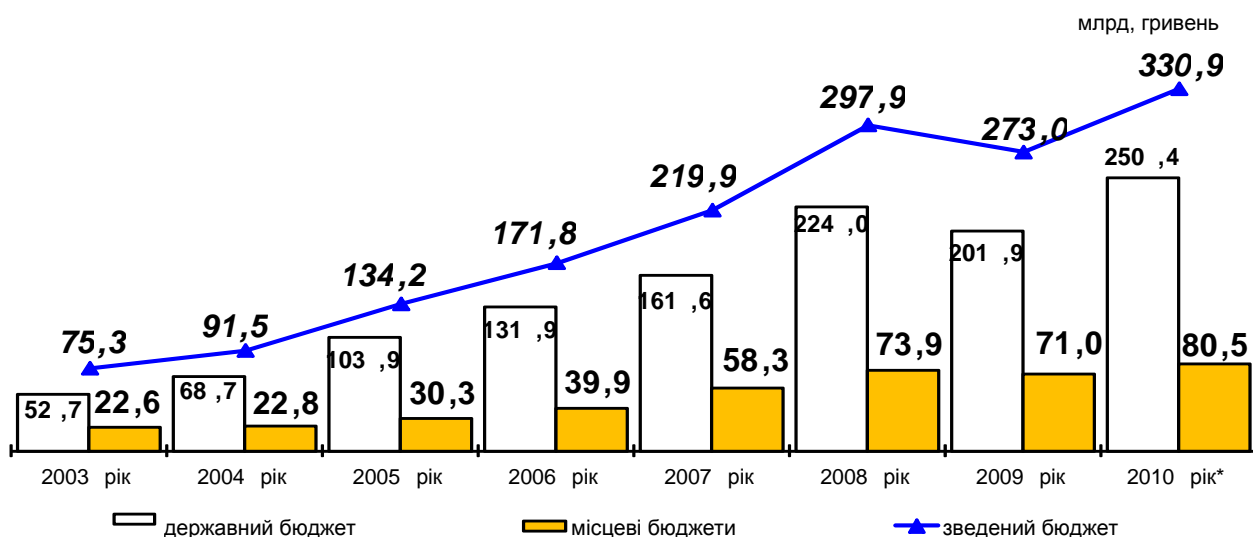
**Рис. 1.16. Динаміка надходжень ППП до державного бюджету за 2003 – 2010 рр.**

Неподаткові надходження до державного бюджету за 2010 р. дорівнювали 65 067,7 млн. грн.

Порівняно з 2009 р. неподаткові надходження зросли на 14 391,0 млн. грн., або на 28,4 %.

За результатами 2010 р. до зведеного бюджету України (рис. 1.17), без урахування погашення простроченої заборгованості з відшкодування ПДВ, яка була утворена попереднім урядом у 2008 – 2009 рр. в обсязі 16 435,9 млн. грн., надійшло 330 942,2 млн. грн., що порівняно з 2009 р. більше на 21,2 %, або на 57 975,2 млн. грн.

У 2010 р. місцеві бюджети отримали 159 397,1 млн. грн., у тому числі доходів – 80 515,8 млн. грн., офіційних трансфертів – 78 881,3 млн. грн.



\* без урахування погашення простроченої заборгованості з відшкодування ПДВ в обсязі 16,4 млрд. грн., яка була утворена попереднім урядом у 2008 – 2009 рр.

**Рис. 1.17. Динаміка доходів зведеного бюджету України за видами бюджетів**

У 2010 р. новому уряду вдалося переламати тенденцію до неконтрольованого накопичення боргів, утворену попередниками у 2008 – 2009 р. Було забезпечено уповільнення темпів зростання державного і гарантованого боргів, запозичення здійснювалися виважено, внаслідок чого ставки запозичень були суттєво знижені, а терміни запозичень – збільшені (рис. 1.18).



**Рис. 1.18. Динаміка приросту державного та гарантованого боргу України**

Видатки Держбюджету станом на 2010 р. виконані в обсязі 98,8 % проти 84,8 % у 2009 р., у тому числі видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення становили 69 311,3 млн. грн, що на 34,5 % більше проти 2009 р.

Виконання видатків Державного бюджету за основними напрямками наведено в табл. 1.13.

Таблиця 1.13

**Виконання Державного бюджету України за видатками станом на 2010 р., млн., грн.**

№ н/п	Показники	План		Виконано			
		усього	у т. ч. загальний фонд	усього		у т. ч. загальний фонд	
				сума	%	сума	%
1	2	3	4	5	6	7	8
	УСЬОГО	284 665	194 379	242 357	85,1	187 760	96,6
	3 них:						
1	Загальнодержавні функції	37 575	27 500	24 868	66,2	23 356	84,9
2	Оборона	12 999	7 960	9 655	74,3	7 858	98,7
3	Громадський порядок, безпека та судова влада	25 252	20 393	24 164	95,7	20 026	98,2
4	Економічна діяльність	51 462	7 019	33 234	64,6	6 784	96,7



Закінчення табл. 1.13

1	2	3	4	5	6	7	8
5	Охорона навколишнього природного середовища	2 160	1 197	1 824	84,4	118	93,4
6	Житлово-комунальне господарство	368	106	248	67,4	72	67,9
7	Охорона здоров'я	8 040	6 379	7 531	96,7	6 090	95,5
8	Духовний і фізичний розвиток	3 507	2 200	3 216	91,7	2 087	94,9
9	Освіта	25 831	16 624	23 925	92,6	16 523	99,4
10	Соціальний захист та соціальне забезпечення	53 909	47 720	51 512	95,6	47 357	99,2
11	Кошти, що передаються до бюджетів інших рівнів	63 564	57 281	62 180	97,8	56 489	98,6

На кінець року залишилися неоплаченими зареєстровані головними розпорядниками в органах Державного казначейства фінансові зобов'язання щодо проведення видатків на суму 1 млрд. 227,5 млн., грн. та залишилися нерозподіленими кошти загального фонду на суму 3 млрд. 815,4 млн., грн.

Дефіцит Держбюджету становив 86,3 млрд., грн. (7,9 % ВВП проти планових 4,99 % ВВП), у тому числі дефіцит загального фонду – 30 650,7 млн., грн.

Таким чином, у 2010 р. завдяки запуску серії системних економічних реформ вдалося не тільки вирішувати проблеми, що були створені в минулі роки, а й виконувати в повному обсязі всі підвищені соціальні зобов'язання, відновлювати фінансування інвестиційних проектів при одночасному обмеженні зростання дефіциту та державного боргу. Усе це створює тверду основу для формування й подальшого розвитку прозорої та ефективної системи державних фінансів на основі нових Бюджетного та Податкового кодексів, забезпечення макроекономічної стабільності та зростання економіки задля підвищення рівня добробуту населення.

Але поряд з цим виконання Державного бюджету України свідчить про те, що величина дефіциту в Україні залишається вище критичного рівня – 3 %. Це та величина дефіциту, яка містить у собі ознаки фінансової кризи й може призвести до важких наслідків.

Кабінет Міністрів України затвердив Декларацію цілей і завдань на 2011 р. (Бюджетна декларація). Про це сказано в Постанові Кабміну № 315 від 19 квітня 2010 р.

Міністерствам і відомствам доручено при формуванні законопроекту про Державний бюджет на 2011 р. керуватися цією декларацією.

Бюджетна декларація країни знаменує початковий етап роботи над державним бюджетом на наступний рік, спрямована на формування сприятливого макроекономічного середовища, проведення послідовної та ефективної податково-бюджетної, яка відображає напрямок бюджетної політики. Уряд докладає зусилля до того, щоб основний фінансовий документ країни на наступний рік можна було сформувати на принципах середньострокового бюджетного планування з чіткими фіскальними та видатковими орієнтирами.

Відповідно до Декларації бюджетна політика на 2011 р. буде спрямована на створення умов для рішучого подолання наслідків фінансово-економічної кризи, проведення ефективної податково-бюджетної політики, переходу до інвестиційно-інноваційної моделі розвитку економіки, підвищення рівня зайнятості населення, збільшення розміру заробітної плати, сприяння цінової і валютно-курсової стабільності.

Параметри Державного бюджету на 2011 р. базуються на досить реалістичних макроекономічних показниках. Зокрема, очікується зростання реального ВВП на 4,5 %, що відповідає прогнозам фахівців. Офіційні оцінки щодо валютного курсу також є реалістичними. Однак офіційний прогноз інфляції на рівні 8,9 % у грудні до грудня є досить спірною величиною. Так, можна очікувати, що інфляція буде вищою внаслідок відкладеного підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги, подальшого подорожчання продовольчих товарів.

Передбачено, що дефіцит Держбюджету на 2011 р. буде не більше як 3,1 % ВВП. У 2011 р. уряд надалі фінансуватиме дефіцит Державного бюджету, насамперед, за рахунок запозичень. Хоча чисті запозичення у розмірі 29,3 млрд. грн. будуть нижчими, ніж у 2010 р., валові запозичення залишаться високими на рівні 7,3 % від ВВП. Тому виконання бюджетних видатків значно залежатиме від успішного рефінансування державного боргу.

Значна частка нових запозичень буде використана на погашення і сплату відсотків за старими боргами. Так, зовнішні запозичення заплановані у сумі близько 5,4 млрд., дол. США, з яких 3,1 млрд., дол. США буде спрямовано на погашення раніше отриманих запозичень,

зокрема кредиту Російського ВТБ. Більшість із розміщених ОВДП (77,2 %) також буде використано для виплати раніше розміщених облігацій. Надходження від приватизації очікуються на рівні 10 млрд. грн., що є реалістичним планом у випадку отримання коштів від продажу Укртелекому саме на початку наступного року. У цілому, урядом заплановано дефіцит Державного бюджету у розмірі 38,8 млрд. грн., або 3,1 % від ВВП.

Частка перерозподілу ВВП через зведений бюджет не перевищить 30,5 %.

Обсяг державного боргу буде утриманий на економічно безпечному рівні – не більше як 40 % ВВП.

Планується надання Кабміном гарантій для реалізації інвестиційних та інноваційних проектів, спрямованих на розвиток експортного потенціалу національної економіки, в обсязі не більше як 3 % ВВП.

Передбачено проведення податкової реформи для приведення податкової системи у відповідність із пріоритетами державної політики у сфері соціально-економічного розвитку, в тому числі поетапне зниження податкового навантаження на платників податків.

Поряд з поетапним зниженням податку на прибуток підприємств і податку на додану вартість передбачене поетапне підвищення ставок акцизного збору з метою адаптації податкового законодавства до законодавства Європейського Союзу, встановлення ставок акцизного збору на компоненти бензинів на рівні ставок на бензин, введення додаткового оподаткування доходів громадян з високим рівнем доходів, зокрема шляхом введення податку на розкіш.

Передбачене також введення єдиного платежу – плати за користування надрами для видобутку корисних копалин замість двох діючих платежів: за користування надрами для видобутку корисних копалин і збору за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок коштів Держбюджету.

Таким чином, уряд намагається ухвалити фіскальні показники, що відповідають зобов'язанням в рамках угоди «стенд-бай». Заплановане зростання розмірів доходів є досить консервативним. Однак показник дефіциту не включає можливий випуск ОВДП для фінансування компанії «Нафтобаз України», що передбачено окремою статтею Закону про Державний бюджет, що створює ризик щодо виконання схваленого з МВФ показника дефіциту державного сектору. Планується

збалансування фінансових планів компанії "Нафтогаз України" та її підприємств і компаній без залучення бюджетних коштів, державних цінних паперів, надання розстрочок і відстрочок зі сплати податкових зобов'язань.

Також планується зниження дефіциту Пенсійного фонду й забезпечення його збалансованості шляхом скорочення обсягу пільг зі сплати страхових внесків, оптимізації максимальної величини заробітної плати, з якої сплачуються страхові внески, і розміру пенсій, поетапний перехід до єдиних правил призначення пенсій.

З Декларації стає зрозуміло, що бюджет на 2011 р. збереже виразну соціальну спрямованість. Зокрема, пропонується встановити рівень мінімальної заробітної плати не нижче прожиткового мінімуму для працездатних осіб, забезпечити диференціацію розмірів пенсій, у тому числі призначених у різні роки. Уряд також ставить перед собою завдання досягти в 2012 р. поліпшення якості надання соціальних, освітніх та медичних послуг населенню. Загалом Кабінет Міністрів України планує здійснити певні реформи в соціальній сфері, зокрема перейти від системи соціального захисту, заснованої на наданні пільг, до політики зростання доходів та підтримки незахищених верств населення.

### **1.5. Фінансові ресурси як ключова складова фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці**

Функціонування та розвиток місцевого самоврядування, територіальну основу якого складає адміністративно-територіальна одиниця (АТО), є визначальними для розвитку демократичних процесів у будь-якій державі. Як відомо, вона утворюється в разі наявності таких факторів, як достатня кількість населення, територія, податкова спроможність території та наявність фінансових ресурсів [173]. Відносно останніх слід відзначити, що на сьогоднішній день в Україні особливо гостро стоїть питання забезпечення органів місцевого самоврядування саме фінансовими ресурсами в обсязі, достатньому для виконання ними своїх функцій та повноважень. Залежно від кількісного та якісного їх стану адміністративно-територіальна одиниця має певний фінансовий потенціал. Важливість цієї ключової категорії пояснює існування великої

кількості робіт, присвячених різним аспектам її дослідження.

«Потенціал» у перекладі з латинської трактується, зокрема у Словнику іноземних слів Альохіна І. В., як «міць, сила» [131]. У планово-адміністративній економіці потенціал розглядається, наприклад у редакції Молчанова Б. М., як «сукупність накопичених ресурсів та їх використання і невикористання потенційних можливостей у сфері виробництва матеріальних благ та послуг з метою найбільш повного задоволення потреб суспільства» [159]. У Большой советской энциклопедии потенціал представлено як «засоби, запаси, джерела, що є в наявності і які можуть бути мобілізовані, приведені в дію, використані для досягнення поставлених цілей, реалізації плану, розв'язання завдання; можливості окремої особи, суспільства, держави у конкретній галузі» [28]. Сучасний підхід у трактуванні економічного потенціалу бачимо, наприклад, в економічному словнику: «це сукупна здатність економіки країни, її галузей, підприємств, господарств здійснювати виробничо-економічну діяльність, випускати продукцію, товари, послуги, забезпечувати запити населення, суспільні потреби, забезпечувати розвиток виробництва і споживання» [122].

Однак, незважаючи на багатогранність категорії потенціалу, малодослідженим залишається його фінансовий аспект. Окремої уваги потребує дослідження фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць, що формують фінансовий потенціал держави, є її міццю, ресурсами, засобами, джерелами та потенційними можливостями досягнення соціально-економічного розвитку.

Найбільш широко в сучасній науковій літературі представлено поняття фінансового потенціалу підприємств. Здебільшого автори сходяться на тому, що фінансовий потенціал є характеристикою фінансового положення суб'єктів господарювання та визначається сукупністю їх фінансових ресурсів [27; 69; 96]. За такого підходу мова йде лише про оцінювання фінансового стану суб'єкта господарювання з використанням відомої системи показників – фінансових коефіцієнтів – і не розкривається зміст категорії.

Більш повну характеристику фінансового потенціалу знаходимо у О. Белова. Він вказує, що фінансовий потенціал – це сукупність фінансових спроможностей та можливостей, які має у своєму розпорядженні підприємство. При цьому він конкретизує: спроможності – це всі його фінансові ресурси, а можливості – це, по-перше, механізм,

який забезпечує їх використання для досягнення певної мети, по-друге, – це ті напрямки, «двері», які відкриті для підприємства з даним потенціалом [26]. У своєму визначенні автор відштовхується від самої сутності фінансів як системи суспільних відносин. У цьому й полягає їх визначення як особливої економічної категорії. При цьому слід відзначити, що, визначаючи основною ознакою фінансів систему суспільних відносин, науковці частіше всього вказують на їх вторинні характеристики: формування, розподіл і використання. З огляду на розуміння глибинної сутності, історичної та економічної ролі фінансів у системі суспільних відносин їх слід розглядати як особливе соціальне явище, що характеризується суб'єктно-суб'єктними взаємозв'язками. Іншими словами, рішення стосовно того, як формувати, яким чином розподіляти та як використовувати, приймають люди (фахівці).

Узагальнення підходів до визначення категорії «фінансовий потенціал» вимагає дослідження сутності суміжних та таких, що є базовими для визначення останнього. До них відносяться потенціал та фінанси.

Типові визначення поняття «потенціал» наведені в табл. 1.14.

Таблиця 1.14

### Визначення поняття «потенціал»

Автор	Визначення
1	2
1. Алехин І. В., Лакшина С. М., [131]	Міць, сила
2. Тимофеев К. А., Меделенец Н. М. [132]	Величина, що характеризує запас енергії тіла...
3. Садеков А. А., Фролова Л. В. [128]	Сукупна здатність забезпечувати досягнення цілей
4. Барнгольц С. Б. [25]	Невикористані можливості, які можуть бути застосовані за певних обставин
5. Сосненко Л. С. [136]	Сукупність ресурсів і резервів, тобто наявність активів, що забезпечені відповідними джерелами фінансування.
6. Введенский Б. А. [28]	Засоби, джерела, які є в наявності і ті, які можуть бути мобілізовані, введені в дію і використані для досягнення певної мети, здійснення плану, рішення будь-якого завдання, а також можливості певних осіб, суспільства, держави у певній галузі

1	2
7. Молчанов Б. М. [159]	Сукупність накопичених ресурсів, їх використання та невикористання потенційних можливостей у сфері виробництва матеріальних благ й послуг з метою найбільш повного задоволення потреб суспільства
8. Пасічник Ю. В. [113]	Ступінь потужностей, сукупність людських і матеріальних ресурсів національної економіки, мобілізація апріорних і прихованих можливостей ефективного використання, перерозподілу та відтворення ресурсів країни для стабільності економічного розвитку в інтересах суспільства
9. Онишко С. В. [108]	Здатність здійснювати роботу

Кожне з наведених визначень є справедливим для окремої науки чи окремих об'єктів дослідження. Для економічної науки і її складової – фінансів – найбільш точним є визначення поняття потенціалу, надане Б. Введенським. Воно поєднує у собі два підходи: з одного боку, автор вказує на необхідність враховувати наявні ресурси та можливості суб'єктів господарювання, з іншого – на умови, що створені або можуть бути створені для їх використання.

Таким чином, якщо загальний потенціал суб'єкта господарювання визначається сукупністю всіх наявних ресурсів, виокремлення із його системи такої складової, як фінанси, потребує уточнення, якими характеристиками відносно кількісного та якісного складу слід визначати власне фінансовий потенціал.

Щодо поняття «фінанси» слід відзначити, що сучасна економічна наука не має однозначного трактування цієї категорії. Так, на думку Е. Нікбахта, фінанси – це застосування різноманітних прийомів та методів для досягнення максимального достатку фірми чи для досягнення вартості капіталу, вкладеного у справу [105]. Тобто автор під фінансами розуміє набір інструментів або систему правил для фінансових менеджерів, які повинні забезпечувати досягнення максимального прибутку за умови мінімізації витрат на виробництво.

Вітчизняна наука та практика трактують фінанси, насамперед, як економічні відносини, що виникають із певних зобов'язань – платежів. Через останні здійснюється особливий вид людських стосунків, у результаті яких формуються економічні зв'язки у грошово-натуральній

формі між суб'єктами господарювання з метою досягнення кожним із них власних виробничо-господарських цілей.

Якщо при цьому мати на увазі, що у формуванні системи відносин бере участь і психологічна складова поведінки суб'єктів ринкового простору (наприклад, вибір відповідальною особою того чи іншого рішення із альтернативних варіантів залежно від її схильності до ризику, вміння маніпулювати інтересами партнерів, схильності до надання асиметричної інформації контрагенту з певних інтересів та цілей однієї зі сторін), то найбільш повне визначення категорії «фінанси» знаходимо у В. Золотогорова. Він пише: «фінанси – це система економічних взаємовідносин у процесі формування, розподілу та використання грошових коштів» [63].

У цьому визначенні автор акцентує особливу увагу на тому, що фінанси – це не тільки система відносин, яка може бути побудована на явно чи неявно виражених інтересах однієї зі сторін, а він вводить поняття «взаємовідносин». Такий підхід вказує на те, що відносини між суб'єктами повинні бути партнерським, тобто взаємовигідними. У результаті для кожного з них створюються умови максимальної оптимізації процесу формування, розподілу та використання фондів грошових коштів.

Критичний аналіз щодо розглянутих підходів визначення категорії «фінансовий потенціал» виявив необхідність розглядати цю категорія з двох сторін. По-перше, як економічну категорію, що обумовлюється характеристикою наявних фінансових ресурсів, структура і склад яких залежать від стратегічних цілей суб'єкта господарювання. По-друге, як соціальну – ту, що залежить від людського фактора. Цей висновок впливає із самої сутності категорії «фінанси». Якщо фінанси – це відносини (суб'єктно-суб'єктні), то розуміння організації фінансового потенціалу слід пов'язувати як чисто з професійними здібностями фінансових менеджерів та фінансових аналітиків, так і з їх соціально-психологічними якостями, зокрема здатністю до прийняття ризикових рішень. Гарантією відповідного рівня фінансового потенціалу є використання як резерву додаткових ресурсів – стійких, побудованих на довірі партнерських відносинах з усіма суб'єктами економічного простору.



Ще одним мотивом щодо розгляду поняття «фінансовий потенціал» як економічної та соціальної категорії став аналіз сучасних трактувань фінансового потенціалу суб'єктів державних і місцевих фінансів.

Так, фінансовий потенціал держави розглядається І. Чуницькою [157] як здатність її фінансової системи до залучення та ефективного використання фінансових ресурсів з метою забезпечення сталого економічного зростання.

С. Шумська під фінансовим потенціалом країни розуміє «сукупність фінансових ресурсів (що є в наявності та які можуть бути мобілізовані) всіх сфер та ланок фінансової системи, що утворюються за рахунок внутрішніх та зовнішніх джерел, а також коштів і ресурсів із джерел, які з різних причин є недоступними чи незадіяними в межах певного періоду розгляду, що в цілому характеризують фінансові можливості як окремих суб'єктів економіки, так і країни загалом» [158].

У наведеному визначенні трактування фінансових ресурсів подане в більш широкому сенсі, ніж попереднє, тобто як наявні фінансові ресурси, так і їх резерви.

Отже, обидва підходи до визначення фінансового потенціалу є достатньо чіткими й можуть бути покладені в основу визначення сутності та змісту поняття «фінансовий потенціал адміністративно-територіальної одиниці» [158].

У російському енциклопедичному словнику знаходимо визначення фінансового потенціалу території як сукупності первинних грошових доходів, отриманих на території суб'єкта федерації, які включають прибуток господарських суб'єктів і оплату праці громадян, зайнятих господарською діяльністю [144].

Дане визначення характеризує фінансовий потенціал території з позиції тільки податкових надходжень, як основних джерел його формування і не вказує на неподаткові джерела, зокрема, доходи від власності та операцій з нею, можливість залучення коштів на фінансовому ринку тощо. Тому цю дефініцію можна вважати дещо обмеженою.

У фінансовому словнику під редакцією А. Загороднього поняття «фінансовий потенціал адміністративно-територіальної одиниці» представлено як загальну суму фінансових ресурсів, що утворюються за рахунок усіх джерел у межах адміністративно-територіальної одиниці

(області, району, міста, села, селища), і є показником, який визначає фінансові можливості території [58].

Таке трактування фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці є узагальненим і не характеризує його в повному обсязі, особливо з огляду на такі його складові, як рівень фактично задіяних ресурсів та їх резерви.

На останні особливо слід звертати увагу та активізувати систему бюджетного менеджменту не тільки на забезпечення поточних потреб адміністративно-територіальної одиниці, а й на її розвитку.

За таких умов саме ефективний механізм залучення нових джерел фінансових ресурсів та їх раціональне використання дозволять забезпечувати задоволення постійно зростаючих потреб кожної громади.

Виходячи з вищевикладеного, під фінансовим потенціалом адміністративно-територіальної одиниці слід розуміти сукупність залучених фінансових ресурсів і їх резерви, що можуть бути активовані для забезпечення сталого економічного та соціального функціонування й розвитку адміністративно-територіальної одиниці.

Таке визначення також корелює з головним призначенням формування фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці – орієнтація її не тільки на функціонування, а й на розвиток території, і, що важливо, на вдосконалення системи фінансових відносин як між окремими суб'єктами, так і між інституціональними утвореннями держави.

Формування рівня та розвиток фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці для досягнення такої мети вимагає вирішення таких основних завдань:

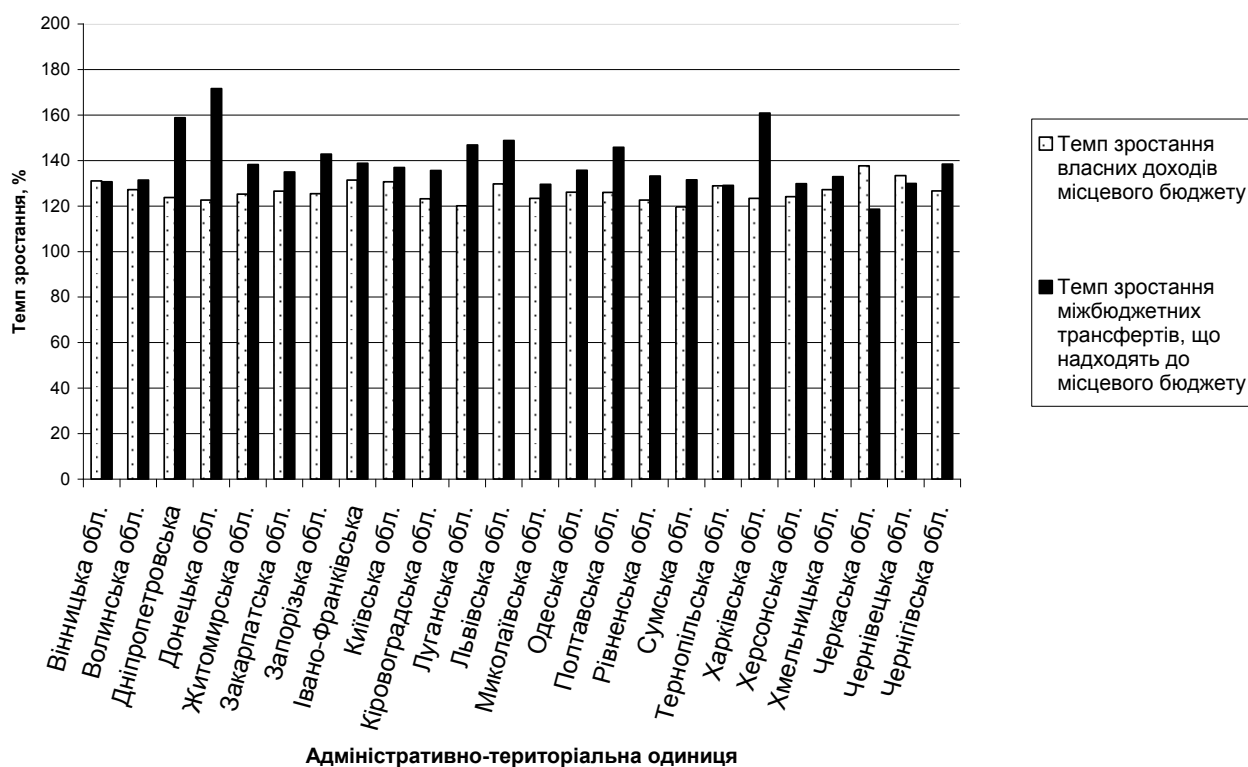
1. За умов недостатності власних фінансових ресурсів для виконання повноважень місцевими органами самоврядування постає проблема пошуку альтернативних джерел формування фінансового потенціалу.

2. Достатній для задовільного функціонування адміністративно-територіальної одиниці рівень власних фінансових ресурсів території вимагає раціонального їх використання, і, що особливо важливо, вони повинні спрямовуватись не тільки на споживання, а й на реалізацію інвестиційних програм, пов'язаних з вирішенням соціальнозначущих проблем як для даної адміністративно-територіальної одиниці, так і в якості донорських ресурсів для інших територій.

З метою вирішення першого завдання, в разі, коли власних фінансових ресурсів недостатньо для забезпечення оптимального рівня соціально-економічних потреб громади, здійснюється пошук альтернативних джерел формування фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці.

На даний час таким основним джерелом є міжбюджетні трансферти, частка яких у дохідній частині бюджету переважної більшості адміністративно-територіальних одиниць, як показують дослідження, має тенденцію до зростання.

На рис. 1.19, 1.20 подано, як приклад, динаміку показників дохідної частини зведених бюджетів областей України за 2006 – 2008 рр. у розрізі власних доходів та сум міжбюджетних трансфертів.



**Рис. 1.19. Динаміка показників дохідної частини зведених бюджетів областей України за 2006 – 2007 рр.**

Графічне відображення фактичних темпів зростання показників дохідної частини місцевих бюджетів (рис. 1.19) указує на те, що найбільш високі темпи зростання сум міжбюджетних трансфертів у 2006 – 2007 рр. (145 – 172 %), проти темпів зростання сум власних доходів (120 – 130%), зафіксовані у Донецькій, Харківській, Дніпропетровській,

Львівській та Луганській областях. Така тенденція підтверджується структурою дохідної частини місцевих бюджетів вказаних адміністративно-територіальних одиниць (табл. 1.15), аналіз якої свідчить про те, що чим вище частка доходів, закріплених за бюджетами місцевого самоврядування, тим вище обсяг міжбюджетних трансфертів, який визначається при їх урахуванні.

Для інших областей України характерна ситуація, коли темпи зростання сум міжбюджетних трансфертів перевищують темпи зростання сум власних доходів, але при цьому питома вага власних доходів у структурі місцевих бюджетів нижча (іноді навіть значно нижча) за питому вагу міжбюджетних трансфертів (табл. 1.15). У середньому у 2006 – 2007 рр. частка власних доходів бюджетів таких областей (за виключенням чотирьох перелічених вище) склала відповідно 35,5 та 39,5 %, а частка міжбюджетних трансфертів – 64,5 та 60,4 %. Такий дотаційний характер обласних бюджетів в Україні провокує руйнування її національної економіки.

Таблиця 1.15

**Структура показників дохідної частини зведених бюджетів областей України за 2006 – 2008 рр.**

Область (адміністративно-територіальна одиниця)	2006 (факт)		2007 (факт)		2008 (очікуване)	
	Питома вага власн. дох. до загальної Σ доходів бюджету АТО, %	Питома вага міжбюдж. трансфертів до загальної Σ доходів бюджету АТО, %	Питома вага власн. дох. до загальної Σ доходів бюджету АТО, %	Питома вага міжбюдж. трансфертів до загальної Σ доходів бюджету АТО, %	Питома вага власн. дох. до загальної Σ доходів бюджету АТО, %	Питома вага міжбюдж. трансфертів до загальної Σ доходів бюджету АТО, %
1	2	3	4	5	6	7
АРК	52,1	47,9	49,7	50,3	53,3	46,7
Вінницька обл.	34,4	65,6	34,4	65,6	37,2	62,8
Волинська обл.	31,0	69,0	30,3	69,7	33,9	66,1
Дніпропетровська обл.	72,8	27,2	67,6	32,4	73,8	26,2
Донецька обл.	71,6	28,4	64,3	35,7	70,8	29,2
Житомирська	36,3	63,7	34,0	66,0	38,2	61,8

Закінчення табл. 1.15

1	2	3	4	5	6	7
Закарпатська обл.	31,5	68,5	30,2	69,8	32,7	67,3
Запорізька обл.	58,1	41,9	55,0	45,0	58,3	41,7
Івано-Франківська обл.	33,4	66,6	32,2	67,8	34,5	65,5
Київська обл.	48,3	51,7	47,1	52,9	58,4	41,6
Кіровоградська обл.	38,7	61,3	36,4	63,6	40,1	59,9
Луганська обл.	56,3	43,7	51,3	48,7	55,5	44,5
Львівська обл.	45,6	54,4	42,2	57,8	45,1	54,9
Миколаївська обл.	46,8	53,2	45,5	54,5	45,1	54,9
Одеська обл.	56,0	44,0	54,2	45,8	58,0	42,0
Полтавська обл.	52,8	47,2	49,1	50,9	54,2	45,8
Рівненська обл.	35,6	64,4	33,8	66,2	35,1	64,9
Сумська обл.	44,3	55,7	41,9	58,1	45,5	54,5
Тернопільська обл.	27,4	72,6	27,4	72,6	28,7	71,3
Харківська обл.	60,4	39,6	53,9	46,1	56,7	43,3
Херсонська обл.	36,9	63,1	35,9	64,1	38,3	61,7
Хмельницька обл.	33,9	66,1	32,9	67,1	35,0	65,0
Черкаська обл.	35,5	64,5	39,0	61,0	44,4	55,6
Чернівецька обл.	31,6	68,4	32,2	67,8	35,9	64,1
Чернігівська обл.	39,7	60,3	37,5	62,5	39,8	60,2

Окрім того, слід особливо зауважити, що необґрунтований рівень офіційних трансфертів дестимулює розвиток фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці й розвиває у системі менеджменту органів місцевого самоврядування так званий «бюджетний нігілізм». Саме такий висновок можна зробити щодо організації бюджетного процесу в переважній більшості областей України, поєднавши аналіз інформації рис. 1.19 і табл. 1.15.

Погоджуючись з рядом об'єктивних економічних та політичних причин, таку ситуацію при формування місцевих бюджетів можна вважати прийнятною лише на період становлення ринкової економіки. Але негативним і деструктивним фактором для нашої держави залишається становище, коли нерідко система менеджменту на переважній більшості адміністративно-територіальних одиниць

налаштована на залучення донорських ресурсів, а не на розвиток її власного фінансового потенціалу.

Кардинальну зміну спостерігаємо у співвідношенні показників у планах у 2008 р. Це чітко можна простежити на рис. 1.20, де темпи зростання власних доходів встановлені на рівні 151,8 %, а темпи міжбюджетних трансфертів – 130,3 %. Така динаміка прогнозних значень показників дохідної частини бюджетів вказує на намагання владних структур змінити тенденцію до визначення джерел наповнення місцевих бюджетів. Через це все активніше науковці та політики піднімають питання щодо активізації механізмів соціально-економічного розвитку як держави, так і кожного її регіонально-структурного елемента – адміністративно-територіальної одиниці. При цьому зрозуміло, що розвиток останніх, у свою чергу, повинен забезпечуватися переважно власними ресурсами і лише частково донорськими.

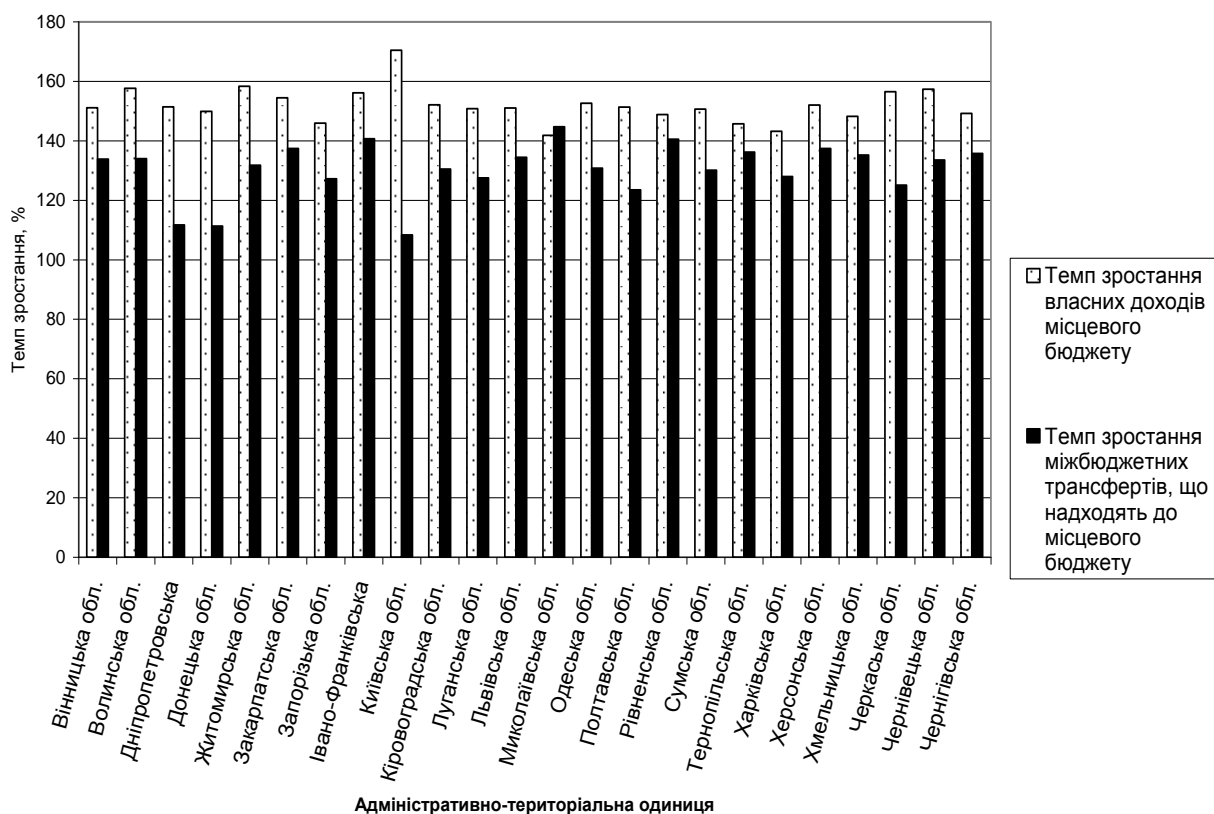


Рис 1.20. Динаміка показників дохідної частини зведених бюджетів областей України за 2007 – 2008 рр.

Згідно з чинним законодавством трансферти здебільшого надаються місцевим бюджетам на соціальний захист і соціальне забезпечення населення. Відповідно інноваційно-інвестиційна складова, розвиток якої стає особливо нагальною потребою в нашій державі, в основному залежить від організації роботи органів місцевого самоврядування з активізації пошуку джерел її фінансування із власних ресурсів та від здатності таких органів своєчасно знаходити й залучати резерви цих ресурсів.

Це ставить на порядок денний питання формування, оцінювання та винайдення механізмів розвитку власного фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці. Процес відтворення останнього за своєю суттю має динамічно-циклічний характер. Тривалість такого циклу складає як мінімум бюджетний рік. Залежно ж від стратегічних програм розвитку держави та регіонів у системі державного і місцевого бюджетування слід передбачати організацію процесу довготривалого (безперервного) відтворення фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці за схемою, поданою на рис. 1.21.

Оскільки базовий рівень фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці формується, як відзначено раніше, залежно від кількості населення, території, її податкової спроможності, обсягу фінансових ресурсів, який необхідний для забезпечення реалізації на цій території функції виконавчої влади та повноважень органів місцевого самоврядування, то перелічені показники слід, перш за все, покласти в основу його оцінювання. Однак така система показників тільки характеризує кількісно фінансовий потенціал адміністративно-територіальної одиниці. На думку авторів, її слід доповнити системою якісних показників, які оцінювали б спроможність та зацікавленість органів місцевого самоврядування до пошуку та активізації залучення додаткових фінансових ресурсів. Ця спроможність є результатом реалізації взаємодії менеджменту адміністративно-територіальної одиниці з економічними агентами регіону: підприємствами, організаціями, фінансовими установами та населенням, тобто розвитку між ними нових фінансових відносин.

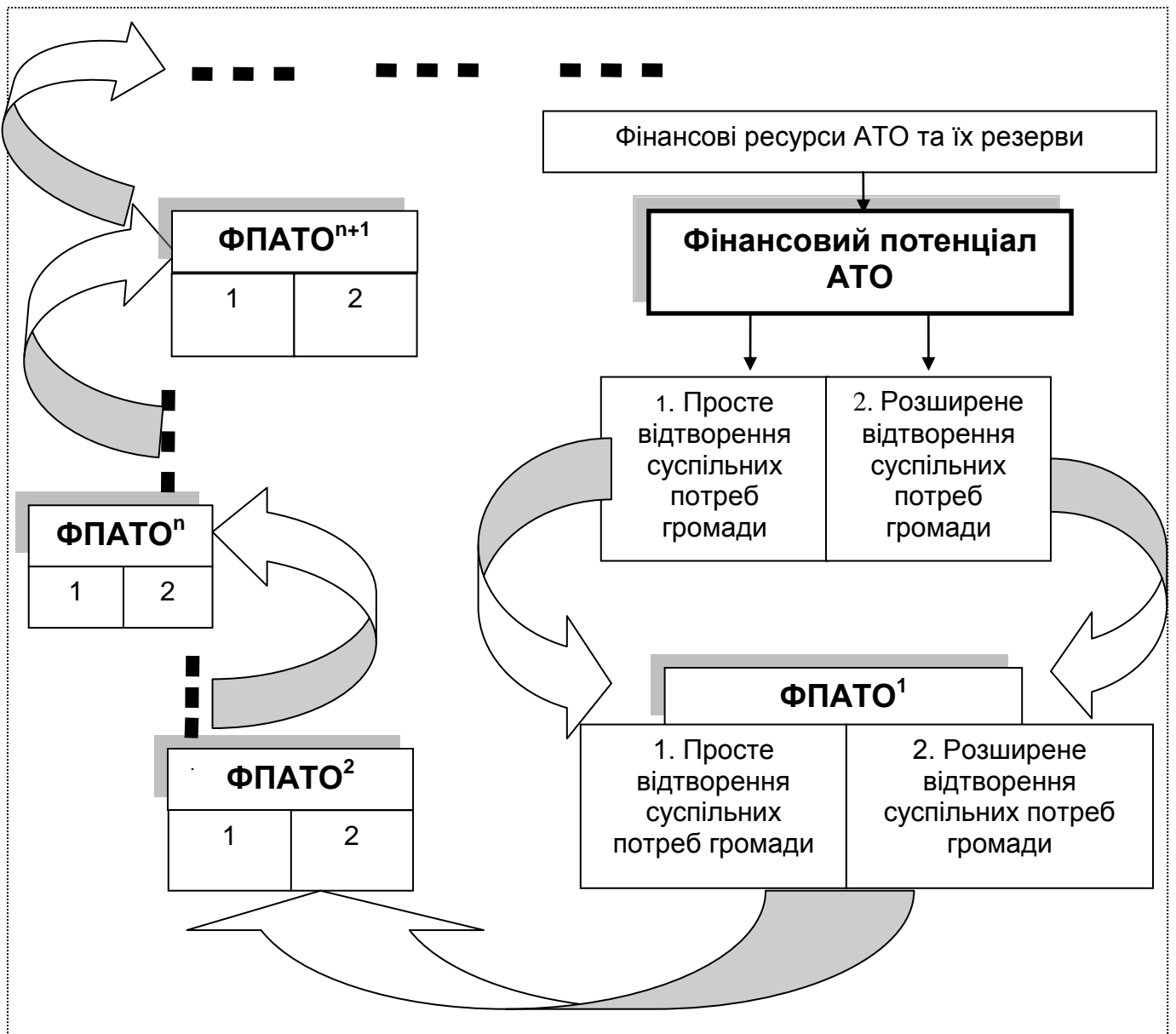


Рис. 1.21. Процес відтворення фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці

Виходячи з цього, постає питання методичного забезпечення оцінювання фінансового потенціалу за системою кількісних та якісних показників. Кількісними характеристиками фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці є показники наявності фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, до його якісних характеристик слід віднести, по-перше, ті можливості, які мають органи місцевої влади щодо самоорганізації своєї діяльності, по-друге, впровадження мотиваційних заходів щодо активізації розвитку кожного



елементу їх фінансової системи (підприємницьких структур, домогосподарств та фінансових інститутів).

На сьогоднішній день у науковій літературі не існує єдиного методичного підходу щодо оцінювання фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць. Різноманітність підходів до оцінки останнього пояснюється неоднозначністю економічної думки щодо визначення сутності поняття «фінансовий потенціал». Так, можна виділити такі ознаки фінансового потенціалу:

1. З позиції територіальної належності:

- фінансовий потенціал країни;
- фінансовий потенціал регіону;
- фінансовий потенціал адміністративно-територіальної одиниці.

2. Відносно розпорядника коштів грошових фондів:

- фінансовий потенціал органів державного управління;
- фінансовий потенціал суб'єктів підприємницької діяльності;
- фінансовий потенціал населення.

3. З позиції структурної складової економічного потенціалу:

- фінансовий потенціал розглядається як сукупність фінансових ресурсів;
- фінансовий потенціал визначається як показник оцінки фінансового стану суб'єктів господарювання.

Існування багатоманітності підходів до оцінювання фінансового потенціалу потребує їх критичного аналізу з метою формування стійкої у просторі та часі системи показників оцінки фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці.

Методичний підхід до оцінювання фінансового потенціалу регіону на основі структуризації джерел його формування запропоновано російським ученим Н. Колесниковою [71]. Вона пропонує оцінювати фінансовий потенціал регіону як сумарну величину ресурсів різноманітних економічних суб'єктів. Такий підхід звужує сутність фінансового потенціалу до сукупності наявних фінансових ресурсів і не дозволяє визначати ефективності від їх залучення та використання.

Інший підхід до оцінювання фінансового потенціалу регіону запропоновано О. Комеліною. Зокрема, вона пише: «головним критерієм комплексної оцінки фінансового потенціалу та ефективності обраної фінансової стратегії розвитку регіону є валовий внутрішній продукт, його параметри та вартісна структура формування» [72]. Указуючи на критерії

розвитку регіону, вочевидь, автор має на увазі економічний розвиток, оскільки кількісне збільшення показника темпу зростання валового внутрішнього продукту (валового національного продукту, національного доходу) за визначений проміжок часу або на душу населення обумовлює економічне зростання території [87]. Однак такий підхід до оцінки фінансового потенціалу регіону важко назвати комплексним, оскільки у його розрахунок покладений лише один показник. При цьому втрачається сутність поняття «потенціал» як сукупність фінансових ресурсів та їх резервів, оскільки валовий внутрішній продукт виражає лише сформовану сукупність фінансових ресурсів. За такого підходу до оцінювання фінансового потенціалу залишаються відкритими питання щодо того, наскільки ефективно використовувались фінансові ресурси і наскільки розпорядники коштів грошових фондів здатні та бажають реалізовувати програми розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць тощо. Таким чином, за лаштунками оцінки фінансового потенціалу залишаються якісні показники його оцінки.

Також не виключається необхідність та доцільність використання показника валового внутрішнього продукту при оцінюванні фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці, але в сукупності з іншими, якісними показниками. Так, за визначенням іншого відомого класика П. Самуельсона, то найкращим мірилом економічного зростання є реальний валовий продукт, що доповнений даними про дозвілля, чисельності та складі населення, якості продукції, неекономічні фактори [129].

Ю. Молодожен у роботі «Методологічні підходи до розробки системи індикаторів оцінки потенціалу та розвитку адміністративно-територіальних одиниць» [101] проводить паралель між системою показників оцінки потенціалу території та її соціально-економічним станом. Такий підхід, на думку автора, обмежує параметри оцінювання потенціалу адміністративно-територіальної одиниці, а зокрема фінансового потенціалу, показниками визначення її соціально-економічного стану. Однак, незважаючи на цю обмеженість, автор радить використовувати різні методи оцінки показників та процедур обробки первинних даних, а саме: пропонує застосовувати неформальні методи для оцінки якісних характеристик потенціалу адміністративно-територіальної одиниці.

Методичний підхід до формування фінансового потенціалу держави знаходимо в роботі І. Чуницької «До питання формування та реалізації фінансового потенціалу держави» [157]. В основу його оцінки І. Чуницька покладає структурування фінансового потенціалу як сукупності фінансових ресурсів суб'єктів економічних відносин, а саме: зведеного бюджету, доходів підприємств, доходів домогосподарств, доходів фінансових організацій та іноземних інвестицій. Усі ці структурні елементи автор [157] розглядає у взаємодії один з одним та під впливом зовнішніх чинників. Рівень фінансового потенціалу також залежить від того, наскільки налагодженою є така взаємодія, тобто від якісних характеристик реалізації фінансового потенціалу. Запропонований підхід все ж таки здебільшого характеризує процес оцінювання фінансового потенціалу держави, оскільки напрям сили деяких зовнішніх факторів на нього може враховувати лише держава шляхом вироблення ефективної монетарної, податкової та бюджетної політики.

У роботі «Економічна сутність фінансового потенціалу регіону та його оцінка» Л. Тугай [143] дає таке визначення останнього: фінансовий потенціал регіону – це не лише сукупність фінансових ресурсів і можливостей суспільства, а і їхня органічна єдність. На відміну від визначення І. Чуницької, яка також у фінансовому потенціалі вбачає синергічний ефект від наявних фінансових ресурсів та можливостей їх залучення, Л. Тугай виокремлює ще одну складову фінансового потенціалу регіону – ефективність використання фінансових ресурсів. Отже, такий підхід до оцінювання фінансового потенціалу регіону є дещо ширшим і може бути покладений в основу оцінювання фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці. Також Л. Тугай пропонує проводити оцінку фінансового потенціалу регіону за системою математичних та вербальних оцінок. Напевно, автор [143] системою математичних оцінок пропонує виконувати аналіз кількісного стану фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць, а системою вербальних – проводити оцінку його якісних характеристик.

Наступний підхід до оцінювання фінансового потенціалу країни пропонує С. Шумська [158]. Вона розглядає фінансовий потенціал України як сукупність фінансових ресурсів. На її думку, він формується з таких складових:

1. Фінансові ресурси, що перебувають у розпорядженні органів державного управління.

2. Фінансові ресурси суб'єктів підприємницької діяльності різних форм власності й видів діяльності.

3. Фінансові ресурси населення.

Але, як вказувалось раніше, не можливо провести оцінку фінансового потенціалу держави без урахування його якісних характеристик. На це вказує у своїй роботі і С. Шумська [158]. Вона зазначає: «кожний сегмент фінансів, який було розглянуто з точки зору формування сукупного фінансового потенціалу, зберігає свою самостійність і функції, і разом вони, окрім того, ще й є основою реалізації національних інтересів країни. Тому в рамках розробки довгострокової національної фінансової стратегії розв'язання завдання кількісної оцінки фінансових можливостей української економіки ускладнюється, що пов'язано з необхідністю не лише дослідження окремих складових фінансового потенціалу, а й урахування взаємозв'язків між ними і синергічного ефекту, що у цілому показує невикористаний потенціал країни, а отже, й можливі джерела зростання»[158]. Вочевидь, що автор у даному випадку має на увазі якісні характеристики фінансового потенціалу держави.

Розуміючи під фінансовим потенціалом країни здатність (можливість) до мобілізації незадіяних фінансових ресурсів, неможливо уникнути відповіді на питання, наскільки в повній мірі використовуються такі можливості. Останні реалізуються через систему налагоджених взаємозв'язків між суб'єктами ринкового простору. Якісні ж характеристики фінансового потенціалу висвітлюють дієвість цих взаємозв'язків і відповідають на питання про їх стан, а кількісні характеристики вказують на результат їх діяльності, тобто оцінюють стан розвитку адміністративно-територіальної одиниці.

З огляду на вищенаведене, вважаємо за доцільним прийняти за основу оцінювання фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці методичні підходи, запропоновані С. Шумською та Л. Тугаєм, оскільки саме ці підходи висвітлюють кожний структурний елемент фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці у їх органічній єдності і дозволяють сформулювати підхід до оцінки фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці.

У табл. 1.16 наведені підсумки проведеного критичного аналізу підходів до оцінки фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці.

### Критичний аналіз підходів до оцінки фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці

Автор	Характеристики оцінки фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці		
	Сукупність фінансових ресурсів території	Можливості суб'єктів господарювання щодо забезпечення розвитку території	Синергійний ефект взаємодії фінансових ресурсів і можливостей суб'єктів господарювання до розвитку
Колесникова Н. [71]	+	-	-
Комеліна О. [72]	+	-	-
Молодожен Ю. [101]	+	+	-
Чуницька І. [157]	+	+	+
Шумська С. [158]	+	+	+
Тугай Л. [143]	+	+	+

Умовні позначення: «+» – характеристики фінансового потенціалу, що знайшли відображення у підході автора; «-» – характеристики фінансового потенціалу, що не знайшли відображення у підході автора.

Критичний аналіз підходів до оцінки фінансового потенціалу суб'єктів економіки дозволив визначатись з тими структурними складовими, що формують фінансовий потенціал адміністративно-територіальної одиниці, та деякими методами оцінки його кількісних і якісних характеристик. Методологічною основою оцінки останніх є технології соціологічних досліджень. Ці методи дозволяють доповнити результати використання формальної аналітичної інформації і конкретизувати проблемні питання кожної зі сфер соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці.

Використання неформальних методів оцінки фінансового потенціалу АТО дає можливість виявити резерви його розвитку. Цей висновок ґрунтується на результатах анкетування фахівців фінансових відділів органів місцевої влади, поданого авторами в роботі [91].

Ці результати вказують на те, що резервами розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці є реалізація таких заходів:

- збільшення переліку власних доходів (оцінка респондентів склала 75 % відповіді «так» чи відповіді «скоріше так, ніж ні»);
- зміни частки відрахувань до державного бюджету (67 % респондентів);
- створення економічних умов до розвитку малого бізнесу, посилення інвестиційної привабливості території та подолання інертності громадян до підприємництва (60 % респондентів) [91].

Для реалізації вказаних першочергових заходів потрібно мати відповідні фінансові ресурси. Методологічною основою виявлення таких ресурсів є оцінка фінансової стійкості адміністративно-територіальної одиниці.

Таким чином, вже на даному етапі розробки концепції формування системи показників оцінки фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці прослідковується наявний зв'язок між окремими його елементами. А вже якісний перехід таких зв'язків у взаємовигідні відносини між суб'єктами ринкового простору створюють у кількісному виразі фінансовий потенціал адміністративно-територіальної одиниці.

Недосконалість методичного забезпечення оцінювання фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці створює низку проблем у формуванні виваженої бюджетної політики держави.

З цього приводу В. Василенко вказує: «нестійкий характер економічного та соціального розвитку території різного масштабу, починаючи з невеликих населених пунктів і закінчуючи крупними регіонами (областями) або державою в цілому, актуалізує пошук та використання сучасного наукового інструментарію (способів, методів, методик), здатного сканувати (розглядати поелементно) відповідний економічний простір. У даний час таким інструментарієм стає економічна діагностика» [35].

Торкаючись цієї ж проблеми, В. Лексін пропонує визначати економічну діагностику як сукупність спеціальних інформаційно-аналітичних технологій [80]. Ці технології, на його думку, повинні забезпечувати:

опис регіональних ситуацій і проблем через характерні для них показники та параметри;

ідентифікацію ситуацій, прив'язуючи їх до відомих типологічних груп;

надання кількісної та якісної оцінки ситуаціям і проблемам, що їх діагностують;

встановлення та оцінювання внутрішніх і зовнішніх причин відповідного стану ситуацій чи проблем.

Такі вимоги до процесу діагностики економічних ситуацій доцільно покласти і в основу алгоритму оцінки фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці. Це обумовлено тим, що рівень фінансового потенціалу, як і кожного економічного явища, залежить від внутрішніх та зовнішніх факторів впливу, має кількісні та якісні характеристики, за якими визначаються типові ознаки розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць.

Змістовно характеристика етапів алгоритму оцінки фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці зводиться до таких положень:

1. Оцінювання соціально-економічного стану території з метою дослідження регіональної ситуації та ідентифікації її за типовими групами.

2. Комплексна оцінка фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці за критеріями кількісних та якісних характеристик.

3. Оцінювання фінансової стійкості адміністративно-територіальної одиниці з метою виявлення резервів розвитку її фінансового потенціалу.

4. Оцінювання зовнішніх та внутрішніх факторів, які впливають на розвиток фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці.

Такий алгоритм вимагає здійснювати оцінку фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці за такими напрямками. По-перше, оцінювання стану соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці, що обґрунтовано головною метою її формування та функціонування – сталий соціально-економічний розвиток території. По-друге, в рамках оцінки кількісних показників фінансового потенціалу території визначення наявної сукупності її фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення органами місцевого самоврядування своїх функцій та повноважень. По-третє, визначення ступеня фінансової стійкості адміністративно-

територіальної одиниці як одного із джерел формування резервів розвитку її фінансового потенціалу. Подібний підхід оцінки фінансового потенціалу можна вважати комплексним, адже він охоплює всі сфери економічної діяльності суб'єктів ринкового простору та розглядає окремі його показники через призму кількісних і якісних характеристик, що обґрунтовано сутністю фінансового потенціалу як економічної та соціальної категорії [91; 92].

На даний час існує багато теоретичних та методичних розробок, пов'язаних з оцінкою соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці. Окремі підходи до його оцінки висвітлені в роботах В. Артеменко, М. Жилєнкової, Л. Масловської, Ю. Молодожена, Я. Побурко, М. Яцківа [22; 56; 93; 101; 115; 162] та в розробках Кабінету Міністрів України, Державного комітету статистики, Інституту регіональних досліджень НАНУ, недержавного аналітичного центру «Інститут Реформ» [180; 39; 49; 185] тощо. Серед робіт вітчизняних вчених щодо дослідження наявності фінансової ресурсної бази адміністративно-територіальної одиниці в рамках оцінювання її фінансового потенціалу окремої уваги заслуговують праці О. Комеліної, І. Чуницької та С. Шумської [72; 157; 158]. Це питання знаходить висвітлення і в роботах російських вчених, а саме: М. Васильєвої, А. Гранберга та Т. Россолової [39; 124; 123]. Оцінці стану фінансової стійкості територіальної одиниці присвячені роботи С. Алмазова, О.Західної, І. Камінської, Т. Коритько та Г. Поляка [20; 34; 62; 166; 75].

Метою роботи є систематизація існуючих підходів до визначення рівня соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці, наявності фінансових ресурсів та стану її фінансової стійкості задля розробки єдиного методичного підходу до оцінки фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці як сукупності цих показників.

Результат аналізу економічної літератури з питань оцінювання соціально-економічного, ресурсного та фінансового станів територіальної одиниці дозволив визначити первинні показники їх оцінки.

Кожен з підходів до оцінки соціально-економічного розвитку території, в першу чергу, відрізняється кількісним та якісним складом показників його оцінювання. Стосовно кількості оцінних показників, то їх варіативність складає від одного до п'ятдесяти двох [19; 20; 171; 182]. При цьому, наприклад, В. Артеменко [22] пропонує оцінювати соціально-



економічний розвиток адміністративно-територіальної одиниці показниками якості життя населення, Інститут регіональних досліджень НАН України [185] – показниками економічного зростання, Я. Побурко та Я. Пушак [115] – показниками результатів, досягнутих в окремих сферах діяльності суб'єктів господарювання.

Для оцінки соціально-економічного стану розвитку адміністративно-територіальної одиниці не можна обмежитися показниками соціального або економічного розвитку, їх необхідно розглядати в комплексі. Залишається питання кількісного складу такого комплексу. На думку авторів, раціональним є використання методики оцінки соціально-економічного розвитку регіонів України, що запропонована Державним комітетом статистики України [22; 171]. Це дозволить уникнути проблеми зі збором інформації, що висвітлює стан такого розвитку, а також забезпечує гарантії достовірності та її доступності для всіх категорій користувачів.

Запропонована Державним комітетом статистики України система показників оцінки соціально-економічного розвитку регіонів України відображає результати у п'ятих сферах економічної діяльності суб'єктів фінансових відносин, що характеризуються таким набором первинних показників:

1. Реальний сектор – темп зростання (зменшення) валового регіонального продукту; індекс промислового виробництва; темп зростання (зменшення) валової продукції сільського господарства; частка інноваційно активних промислових підприємств.

2. Інвестиційна та зовнішньоекономічна діяльність – темп зростання (зменшення) обсягу інвестицій в основний капітал; обсяг інвестицій в основний капітал на одну особу; приріст (зменшення) прямих іноземних інвестицій; обсяг прямих іноземних інвестицій на одну особу; темп зростання (зменшення) обсягу прямих іноземних інвестицій; темп зростання (зменшення) обсягу інвестицій у житлове будівництво; темп зростання (зменшення) обсягу введення в експлуатацію житла; обсяг введеного в експлуатацію житла у розрахунку на 10 тис. населення; темп зростання (зменшення) обсягу експорту товарів; темп зростання (зменшення) обсягу імпорту товарів; коефіцієнт покриття експортом імпорту.

3. Фінансові результати діяльності підприємств – темп зростання (зменшення) прибутків прибуткових підприємств від звичайної діяльності

до оподаткування; темп зростання (зменшення) збитків збиткових підприємств від звичайної діяльності до оподаткування; питома вага збиткових підприємств; рівень рентабельності операційної діяльності підприємств.

4. Соціальний сектор – приріст (зменшення) населення; рівень безробіття населення (за методологією МОП) у віці 15 – 70 років; середньомісячна номінальна заробітна плата; темп зростання (зменшення) реальної заробітної плати; частка працівників, яким нараховано заробітну плату нижче прожиткового мінімуму для працездатної особи; темп зростання (зменшення) заборгованості з виплати заробітної плати; темп зростання (зменшення) заборгованості з виплати заробітної плати на економічно активних підприємствах.

5. Споживчий ринок – темп зростання (зменшення) обороту роздрібною торгівлі; абсолютний приріст обсягу обороту роздрібною торгівлі на одну особу; абсолютний приріст обсягу реалізованих послуг на одну особу; індекс споживчих цін; рівень оплати населенням житлово-комунальних послуг.

У науковій літературі щодо питання оцінки наявності фінансових ресурсів території також не спостерігається одностайної думки. Так, О. Комеліна [72] джерелом створення фінансових ресурсів регіону вбачає валовий внутрішній продукт. Російський учений Т. Рассолова [123] фінансові ресурси територіальної одиниці розглядає лише в рамках доходів місцевих бюджетів. Однак в умовах гострої обмеженості фінансової забезпеченості місцевого самоврядування з метою виявлення резервів фінансових ресурсів оцінку останніх потрібно проводити за всіма джерелами їх формування, а саме: фінансові ресурси, що перебувають у розпорядженні органів державного управління, фінансові ресурси суб'єктів підприємницької діяльності різних форм власності й видів діяльності та фінансові ресурси населення [39; 124; 157; 158].

При аналізі літератури з питань дослідження сутності фінансової стійкості адміністративно-територіальної одиниці виявлено, що більшість науковців під фінансовою стійкістю територіального утворення розуміють фінансову стійкість місцевого бюджету, а отже, за систему оцінних показників приймають показники достатності доходів місцевих бюджетів для покриття їх видатків за рахунок власних коштів грошових фондів [20; 34; 85].

Більш ширше поняття фінансової стійкості регіону висвітлює О. Західна. У роботі «Дослідження стійкості фінансової системи регіонального рівня» [62] вона під фінансовою стійкістю регіону розуміє систему, яка характеризується цілісністю і відсутністю суперечностей між її елементами. Спираючись на це визначення, доцільно вказати на те, що фінансова стійкість адміністративно-територіальної одиниці залежить не лише від наявності бюджетних коштів, а й від величини фінансових ресурсів суб'єктів господарювання всіх форм власності й видів економічної діяльності та величини наявних доходів населення, що продиктовано структурою фінансових ресурсів територіального утворення. Однак у цій роботі автор формулює лише якісні характеристики фінансової стійкості регіону, кількісні ж її характеристики знаходимо в роботі І. Камінської [166].

Запропонована І. Камінською [166] система індикаторів оцінки фінансової стійкості регіону охоплює всі структурні складові фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці і характеризує його за системою кількісних та якісних показників, з чим автори даної роботи абсолютно погоджуються. До того ж структурно ця система індикаторів побудована на основі структуризації суб'єктів фінансових відносин, що корелює з визначенням кількісної складової фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці. До них І. Каменська відносить:

- індикатори фінансової стійкості місцевого бюджету – коефіцієнт бюджетної самостійності; частка трансфертів від органів державного управління у загальній величині доходів місцевого бюджету; коефіцієнт стійкості бюджету; коефіцієнт податкової самостійності; відношення трансферту, що передається з місцевого у державний бюджет, до трансферту, що передається з державного у місцевий бюджет; частка дотацій вирівнювання у величині трансфертів місцевого бюджету;

- індикатори фінансової стійкості суб'єктів господарювання регіону – коефіцієнт фінансової незалежності (автономії) або концентрації власного капіталу суб'єктами господарювання; коефіцієнт фінансової залежності суб'єктів господарювання; коефіцієнт фінансової стабільності; коефіцієнт структури покриття довгострокових вкладень; коефіцієнт фінансової незалежності капіталізованих джерел;

- індикатори фінансової стійкості населення регіону – рівень власних доходів населення; рівень бюджетного забезпечення соціальної

сфери; розрив між доходами 10 % найбільш високодохідних та 10 % найбільш низькодохідних груп населення;

- індикатори інвестиційної стійкості регіону – коефіцієнт концентрації внутрішніх джерел фінансування інвестицій в основний капітал; частка коштів іноземних інвесторів у джерелах фінансування інвестицій в основний капітал; співвідношення внутрішніх і зовнішніх джерел фінансування інвестицій в основний капітал; коефіцієнт покриття імпорту експортом;

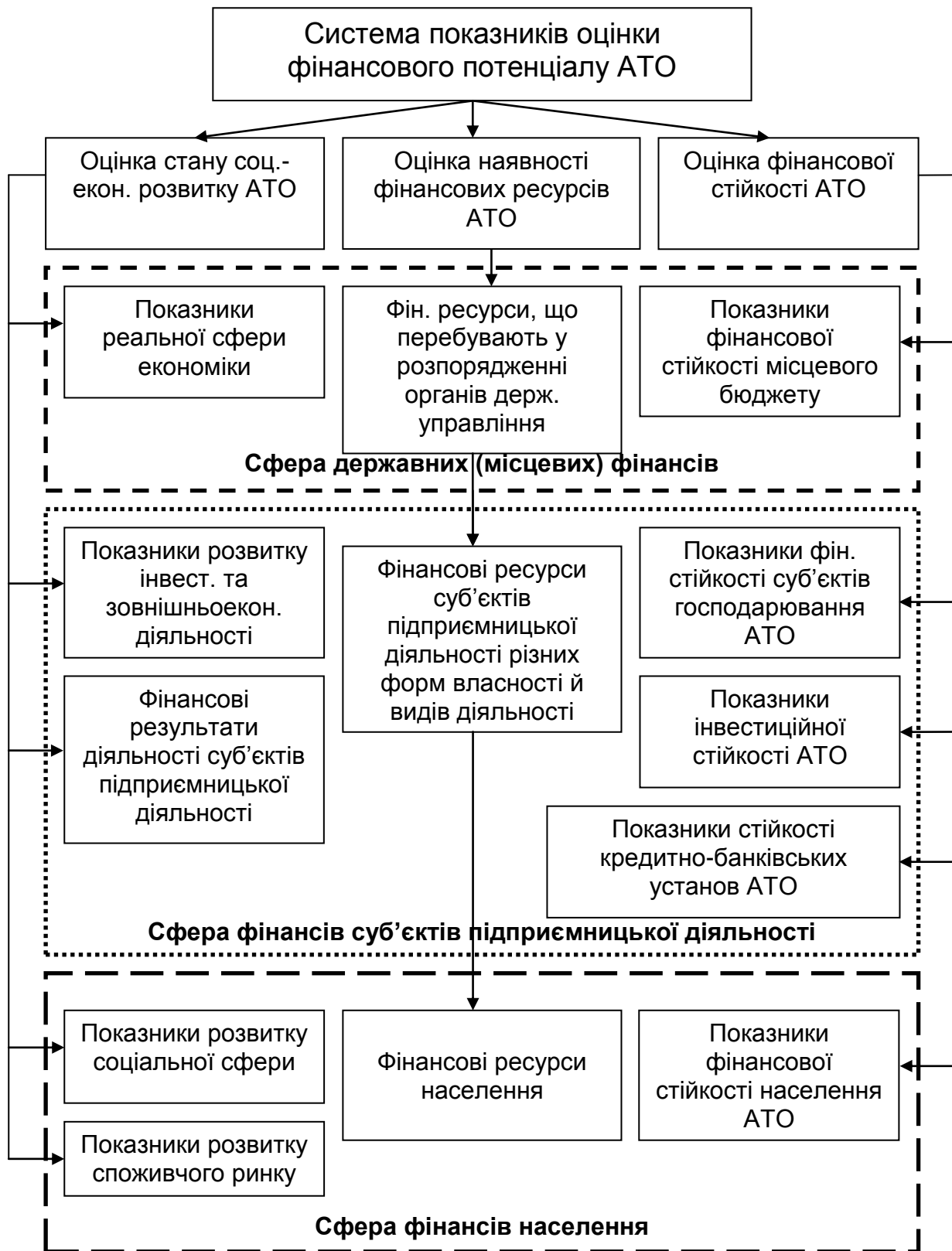
- індикатори стійкості кредитно-банківських установ регіону – співвідношення депозитів та виданих кредитів; частка довгострокових кредитів у загальній сумі виданих; співвідношення довгострокових кредитів до короткострокових;

- індикатори фінансової стійкості позабюджетних фондів – коефіцієнт фінансової незалежності позабюджетних фондів; коефіцієнт фінансової залежності позабюджетних фондів від надходжень з бюджетів.

Така система індикаторів оцінки фінансової стійкості регіону потребує незначного корегування, оскільки з прийняттям Бюджетного кодексу України [2] у 2001 р. формування позабюджетних фондів органів місцевого самоврядування було заборонено. Таким чином, відпадає потреба розрахунку індикаторів фінансової стійкості позабюджетних фондів у сукупності показників оцінки фінансової стійкості адміністративно-територіальної одиниці.

Узагальнюючи досвід науковців щодо оцінювання складових економічного стану адміністративно-територіальної одиниці, пропонується розглянути підходи до оцінки соціально-економічного розвитку, наявності фінансових ресурсів та фінансової стійкості адміністративно-територіальної одиниці, що повинно бути покладено в основу визначення індикаторів фінансового потенціалу територіального утворення.

На рис. 1.22 подана система показників оцінки фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці, яка має ряд особливостей.



**Рис. 1.22. Система показників оцінки фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці (розроблено авторами за результатами критичного аналізу [166; 115; 158])**

По-перше, показники оцінки фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці згруповані за сферами економічної діяльності суб'єктів фінансових відносин – державні (місцеві) фінанси, фінанси юридичних та фізичних осіб. Це дозволяє оцінювати кожне із джерел формування фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці, тобто у сфері функціонування державних (місцевих) фінансів, у сфері фінансів суб'єктів підприємницької діяльності та фінансів населення. Рівень фінансового потенціалу залежить не лише від наявності визначеної величини фінансових ресурсів, а й від того, наскільки органи місцевого самоврядування відповідної адміністративно-територіальної одиниці здатні створити сприятливі умови для нарощення фінансової бази у вказаних сферах економічної діяльності.

По-друге, оцінні показники складових фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці визначаються інтегральними показниками-індексами – інтегральний індекс соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці ( $I_{CEP}$ ), інтегральний індекс сукупності фінансових ресурсів адміністративно-територіальної одиниці ( $I_{\Phi P}$ ), інтегральний індекс фінансової стійкості адміністративно-територіальної одиниці ( $I_{\Phi C}$ ), на основі яких і визначається інтегральний індекс фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці ( $I_{\Phi \Pi}$ ).

На основі цих індексів відповідній адміністративно-територіальній одиниці присвоюється рейтинг, за яким визначається рівень її фінансового потенціалу. В умовах централізації державної влади застосування рейтингового оцінювання показників діяльності адміністративно-територіальної одиниці дозволяє виявити потенціал, а зокрема фінансовий потенціал, тобто можливості до розвитку за рахунок власних ресурсів, і формувати виважену та справедливую політику міжбюджетного регулювання.

На сьогоднішній день за умов існування різних методів інтегрального оцінювання показників діяльності суб'єктів ринкового простору можна обрати саме ті методи, застосування яких призводить до об'єктивності оцінювання економічних процесів та явищ.

У табл. 1.17 наведені методичні рекомендації щодо оцінювання фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці на основі узагальнення існуючих підходів до визначення його складових.

**Методика розрахунку інтегральних показників-індексів оцінки фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці**

Показник	Формула розрахунку	Умовні позначення	Методичні рекомендації
1	2	3	4
Інтегральний індекс фінансового потенціалу АТО (метод геометричної середньої)	Інтегральний індекс фінансового потенціалу АТО: $I_{\Phi\Pi} = \sqrt[3]{I_{CEP} \times I_{\Phi P} \times I_{\Phi C}}$	$I_{\Phi\Pi}$ – інтегральний індекс фінансового потенціалу АТО; $I_{CEP}$ – інтегральний індекс соціально-економічного розвитку АТО; $I_{\Phi P}$ – інтегральний індекс сукупності фінансових ресурсів АТО; $I_{\Phi C}$ – інтегральний індекс фінансової стійкості АТО	Мультиплікативний метод визначення $I_{\Phi\Pi}$ дозволяє врахувати взаємний вплив ефектів, які досягнуто у різних сферах діяльності або отримано у результаті виконання різних управлінських функцій [49].
Інтегральний індекс соціально-економічного розвитку АТО (метод геометричної середньої)	Інтегральний індекс соціально-економічного розвитку АТО: $I_{CEP} = \sqrt[n]{\prod_{j=1}^m I_{ij}}$ Частковий показник-індекс стану соц.-екон. розвитку АТО за сферами економічної діяльності: $I_{ij} = \sqrt[n]{\prod_{j=1}^m (1 + a_{ij})} - 1$	$I_{ij}$ – часткові показники-індекси стану соціально-економічного розвитку АТО за сферами економічної діяльності; $i$ – номер АТО ( $i = 1, 2, \dots, m$ ); $j$ – номер показника ( $j = 1, 2, \dots, n$ ); $n$ – кількість оцінних показників; $m$ – кількість АТО	Часткові показників стану соціально-економічного розвитку АТО є також інтегральними індексами, які визначаються за формулою модифікованої геометричної середньої, що виключає можливість отримання за результатами розрахунків нульового їх значення [166]

Продовження табл. 1.17

1	2	3	4
	<p>Стандартизація первинних показників оцінки стану соціально-економічного розвитку АТО:</p> $a_{ij} = \frac{a_{ij}^{\text{факт}}}{a_{ij}^{\text{серед}}}$	<p><math>a_{ij}</math> – стандартизовані первинні показники стану соціально-економічного розвитку АТО;  <math>a_{ij}^{\text{факт}}</math> – фактичне значення первинного показника стану соціально-економічного розвитку АТО;  <math>a_{ij}^{\text{серед}}</math> – середнє значення первинного показника стану соціально-економічного розвитку АТО за всією сукупністю АТО</p>	<p>Якщо первинний показник відображає негативний вплив на результативність діяльності, то тоді для розрахунку часткового інтегрального індексу береться не пряме (<math>a_{ij}</math>), а обернене значення (<math>1/a_{ij}</math>) первинного стандартизованого показника стану соціально-економічного розвитку АТО. Стандартизація показників соціально-економічного розвитку АТО полягає у визначенні відносного відхилення первинного показника від середнього значення цього показника за всією сукупністю АТО [166]</p>
<p>Інтегральний індекс сукупності фінансових ресурсів АТО (метод сум)</p>	<p>Інтегральний індекс сукупності фінансових ресурсів АТО:</p> $I_{\text{ФР}} = \sum_{i=1}^n I_{ij}$ <p>Частковий показник-індекс:</p> $I_{ij} = \frac{a_{ij}^{\text{факт}}}{a_{ij}^{\text{базов}}}$ <p>Базовий показник:</p> $a_{ij}^{\text{базов}} = \sum_{i=1}^n a_{ij}^{\text{факт}}$	<p><math>I_{ij}</math> – часткові показники-індекси наявності фінансових ресурсів АТО за сферами економічної діяльності;  <math>a_{ij}</math> – первинні показники наявності фінансових ресурсів АТО за сферами економічної діяльності;  <math>a_{ij}^{\text{базов}}</math> – базовий показник наявності фінансових ресурсів за всією сукупністю АТО</p>	<p>Застосування методу сум при розрахунку інтегрального індексу сукупності фінансових ресурсів АТО продиктовано умовами його використання:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) однакова важливість усіх показників;</li> <li>2) однаковий масштаб усіх показників;</li> <li>3) єдиний базовий показник [142]</li> </ol>



Закінчення табл. 1.17

1	2	3	4
<p>Інтегральний індекс фінансової стійкості АТО (метод геометричної середньої)</p>	<p>Інтегральний індекс фінансової стійкості АТО:</p> $I_{\Phi C} = n \sqrt[m]{\prod_{j=1}^m I_{ij}}$ <p>Частковий показник-індекс фінансової стійкості АТО за сферами економічної діяльності:</p> $I_{ij} = n \sqrt[m]{\prod_{j=1}^m (1 + a_{ij})} - 1.$ <p>Стандартизація первинних показників фінансової стійкості АТО:</p> $a_{ij}^c = \frac{X_{ij}}{X_{\Pi i}}, \quad a_{ij}^{dec} = \frac{X_{\Pi i}}{X_{ij}}$	<p><math>a_{ij}^c</math> і <math>a_{ij}^{dec}</math> – відповідно індикатор-стимулятор і індикатор-дестимулятор;  <math>X_{ij}</math> – фактичне значення і-го індикатора фінансової стійкості j-ї АТО;  <math>X_{\Pi i}</math> – порогове значення і-го індикатора фінансової стійкості j-ї АТО</p>	<p>Стандартизація показників фінансової стійкості зводиться до порівняння фактичних даних з пороговими. Це обумовлюється тим, що первинними показниками оцінки фінансової стійкості суб'єктів господарювання є нормовані фінансові коефіцієнти [166]</p>

Використання даної методики розрахунку фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці дозволяє отримати інтегральні індекси складових останнього, на основі яких і визначаються рейтинги адміністративно-територіальних одиниць окремо за рівнем їх соціально-економічного розвитку, наявності фінансових ресурсів та фінансової стійкості.

Найбільші значення інтегральних показників за переліченими напрямками функціонування адміністративно-територіальної одиниці дозволяють стверджувати про певний рівень її розвитку, а отже, таким адміністративно-територіальним одиницям присвоюється найвищий ранг (перший «1») рейтингової оцінки. І, відповідно, територіям, що мають найнижчі інтегральні індекси – найнижчий ранг (у рамках проведеного дослідження оцінки фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці – двадцять четвертий «24») рейтингової оцінки. Значення  $I_{\phi\pi}$  знаходиться у межах  $0 < I_{\phi\pi} < 1$ . За результатами визначення інтегрального показника фінансового потенціалу АТО ( $I_{\phi\pi}$ ) можна здійснити рейтингування адміністративно-територіальної одиниці.

Доцільність рейтингування адміністративно-територіальних одиниць за рівнем їх фінансового потенціалу обумовлена тим, що більшість показників оцінки ефективності функціонування адміністративно-територіальних одиниць не має нормативних значень, що ускладнює процес їх аналізу. Тому на практиці для вирішення цього завдання найчастіше застосовують метод порівняння. Він дозволяє чітко окреслити стан та розвиток процесу або явища.

## **Розділ 2. Аналіз та оцінка формування й використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів**

### **2.1. Сучасний механізм міжбюджетного регулювання в Україні**

Існування будь-якої адміністративно-територіальної одиниці певною мірою залежить від власних та залучених коштів, але їх

співвідношення відрізняється залежно від потреб територіальної одиниці та її можливостей. Так, наприклад, як вказувалось раніше, для багатьох областей України характерна ситуація, коли темпи зростання залучених фінансових ресурсів території, що переважно надходять з Державного бюджету у вигляді дотацій та субвенцій, перевищують темпи зростання власних фінансових ресурсів. Рівень сформованого фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці та його розвиток залежать від кількісного та якісного стану таких ресурсів і їх резервів. Нерідко переважання кількості залучених ресурсів над власними призводить до втрати фінансової незалежності суб'єкта господарювання.

У рамках бюджетної політики України така ситуації ускладнюється небажанням зі сторони органів місцевої влади до змін джерел формування фінансового потенціалу території на власні фінансові ресурси, а зі сторони органів вищої влади – небажанням до втрачання контролю над потоками коштів грошових фондів відповідних адміністративно-територіальних одиниць. На сьогоднішній день це породжує певні проблеми при оптимізації фінансових потоків у системі перерозподілу грошових коштів, які регулюються системою міжбюджетних трансфертів: субсидіями, дотаціями та субвенціями. Перша з них – це питання незбалансованості між власними можливостями адміністративно-територіальних одиниць (їх власного фінансового потенціалу) та системою вирівнювання бюджетів для забезпечення середнього рівня їх фінансування.

Як було вказано раніше, такий характер системи міжбюджетного регулювання в Україні породжує таке негативне явище, як бюджетний нігілізм (лат. nihil – нічого, ніщо) – заперечення всіх норм, принципів і законів. Він ґрунтовно досліджувався такими відомими науковцями зі світовим іменем, як В. Краус та Ф. Ніцце Є [77;104], та сучасними вченими Г. Пристинською та А. Черненко [178; 187].

Нігілізм спостерігається в багатьох сферах діяльності людей та існує в різних вимірах: психологічному, філософському, етичному, естетичному, історичному та суспільно-політичному. До останнього належить і сфера бюджетних відносин. У цій сфері пізнавальний нігілізм (агностицизм) заперечує об'єктивну істину, політичний (анархізм) – доцільність державної влади і політичних організацій, правовий – необхідність законності та правопорядку тощо. На думку В. Крауса, численні форми нігілізму виходять з двох відмінних позицій: активної

(войовничої, екстравертної) та пасивної (байдужої, інтравертної), які однаково негативно впливають на розвиток соціально-економічних процесів в організаціях та державі [77]. У цьому контексті важливим завданням органів влади стає створення механізмів усунення цього явища, щоб воно не стало історичним, тобто не ввійшло у практику формування, розподілу та перерозподілу державних фінансів.

Однією із форм прояву бюджетного нігілізму є пасивна, байдужа позиція органів влади до забезпечення високого рівня соціального та економічного життя населення, що часто спостерігається на кожному рівні бюджетного устрою. Він спонукається з боку органів державної влади відсутністю мотиваційних заходів щодо збільшення дохідної бази державного бюджету як за рахунок податкових, так і неподаткових надходжень. В останні роки бюджетний нігілізм на рівні держави поглиблюється суб'єктивним фактором, коли боротьба за владу окремих політичних сил витісняє пріоритети економічного та соціального розвитку держави. На рівні органів місцевої влади нігілізм проявляється у відсутності їх зацікавленості забезпечувати населення території адміністративно-територіальної одиниці соціальними та економічними благами за рахунок коштів власних фінансових ресурсів.

Збільшення джерел формування власних фінансових ресурсів сприятиме зростанню фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці більш зростаючими темпами, ніж за рахунок коштів міжбюджетних трансфертів, з огляду на їх цільову та соціальну спрямованість при використанні. У рамках оцінки рівня сформованого фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці та виявлення резервів його розвитку доцільно провести аналіз діючого механізму міжбюджетного регулювання України. Метою цього аналізу є оцінювання як внутрішніх, так і зовнішніх джерел формування доходів місцевих бюджетів.

Такий аналіз передбачає визначення рівня самостійності та рівня дотаційності адміністративно-територіальних одиниць. Саме ці показники оцінки стану фінансування місцевих бюджетів дозволяють визначити рівень бюджетного нігілізму органів виконавчої влади як показник оцінки фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці та резерви його розвитку за умов позитивних тенденцій нарощування власної дохідної бази місцевих бюджетів.

У структурі власних фінансових ресурсів адміністративно-територіальної одиниці значна питома вага припадає на дохідну базу місцевого бюджету, до якої безпосередньо належать власні податкові та неподаткові надходження останнього, тобто доходи, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів

До бюджетних надходжень адміністративно-територіальної одиниці з вищого рівня бюджетного устрою належать трансферти у вигляді дотацій та субвенцій. Але при розгляді самостійності існування місцевого бюджету треба приділяти більшу увагу дотаціям, адже субвенції мають цільовий характер, тобто на виконання певної соціальної програми.

Коефіцієнт самостійності ( $K_c$ ) показує рівень залежності адміністративно-територіальної одиниці від власних коштів і розраховується за формулою:

$$K_c = \frac{\text{Власні доходи}}{\text{Загальний фонд бюджету} + \text{трансферти}} \quad (2.1)$$

Коефіцієнт ротаційності ( $K_\partial$ ) показує рівень залежності адміністративно-територіальної одиниці від коштів, що надходять з Державного бюджету. Формула має такий вигляд:

$$K_\partial = \frac{\text{Сума дотацій}}{\text{Загальна сума доходів}} \quad (2.2)$$

Відповідні оцінні показники покладено в основу визначення рівня фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці. При аналізі були використані дані дохідної бази обласних бюджетів України за 2006 – 2008 рр. з виокремленням сум власних доходів та обсягу дотацій певної адміністративно-територіальній одиниці. Такий аналіз дозволив відстежити тенденції поширення бюджетного нігілізму в областях України та оцінити дієвість механізму міжбюджетного регулювання на території нашої держави.

За результатами аналізу отримані такі результати. На рис. 2.1 наведено структуру дохідної частини обласних бюджетів України у 2006 р. за статтями “власні доходи” та “дотації”.



**Рис. 2.1. Структура доходної бази обласних бюджетів України у 2006 р. за статтями «власні доходи» та «дотації»**

Графічне відображення структури доходів місцевих бюджетів вказує на значне перевищення питомої ваги залучених коштів над власними, тобто на 2006 р. більшість обласних бюджетів характеризуються як дотаційні. У структурі місцевих бюджетів за всіма досліджуваними областями прослідковується тенденція, коли при найменшому значенні питомої ваги власних доходів питома вага за статтею дотацій найбільша. Така ситуація властива для бюджетної

політики України, оскільки дозволяє органам вищої влади контролювати процеси формування й використання фондів грошових коштів. Однак централізм державної влади не дає можливості відбутись економічному зростанню ні на регіональному рівні, ні в країні у цілому.

Ускладнює ситуацію не лише рівень дотаційності адміністративно-територіальних одиниць України, а й низький рівень їх самостійності. Так, у Закарпатській області питома вага власних доходів у структурі бюджету склала 1,1 %, при цьому питома вага дотацій становила 22,16 %. Аналогічна ситуація простежується і в Тернопільській, Рівненській, Волинській та Івано-Франківській областях.

Питома вага власних доходів у Закарпатській області склала 1,27 %, а питома вага дотацій склала – 22,16 %, у Тернопільській області питома вага власних доходів – 1,43 %, при цьому дотацій – 21,75 %, у Рівненській області питома вага власних доходів склала 1,43 %, а дотацій – 21,75 %, у Волинській області питома вага власних доходів – 1,53 %, питома вага дотацій – 21,6 %, відповідна ситуація і в Івано-Франківській області: питома вага власних доходів – 1,56 %, дотацій – 21,82 %. Відмітимо, що представниками групи з низьким рівнем самостійності є області Заходу України, тобто області з малорозвиненою промисловою галуззю та її інфраструктурою.

Дещо протилежну тенденцію спостерігаємо в адміністративно-територіальних одиницях з найвищим рівнем самостійності. Питома вага власних доходів у структурі місцевого бюджету хоча й не перевищує розмір дотацій, однак перевищує середнє значення цього показника між областями України. До таких областей належать Дніпропетровська, Донецька, Харківська, Одеська та Запорізька області. Питома вага власних доходів Дніпропетровської області у 2006 р. склала 7,09 %, при цьому значення показника питомої ваги дотацій у доходах бюджету – 8,34 %. Питома вага власних доходів Донецької області склала 5,26 %, при цьому питома вага дотацій – 10,6 %, у зведеному бюджеті Харківської області питома вага власних доходів – 4,99 %, питома вага дотацій – 13,18 %, у Запорізькій області питома вага власних доходів у 2006 р. склала 4,87 %, а дотацій – 13,01 % і, відповідно, в Одеській області питома вага власних доходів становила 4,46 %, питома вага дотацій – 15,33 %. Рівень самостійності у даних областях значно вищий за попередню групу областей, що обумовлюється наявністю потужного виробничого потенціалу.

Як відомо, міжбюджетні трансферти надаються місцевим бюджетам на фінансування програм соціального захисту і соціальне забезпечення населення, а інноваційно-інвестиційна складова місцевих бюджетів більшою мірою залежить від стимулювання адміністративно-територіальної одиниці до формування фондів власних фінансових ресурсів та від здатності органів місцевого самоврядування своєчасно знаходити й ефективно залучати резерви цих ресурсів. Напевно, від цього залежать рівень та розвиток фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці, а отже, і її економічне зростання.

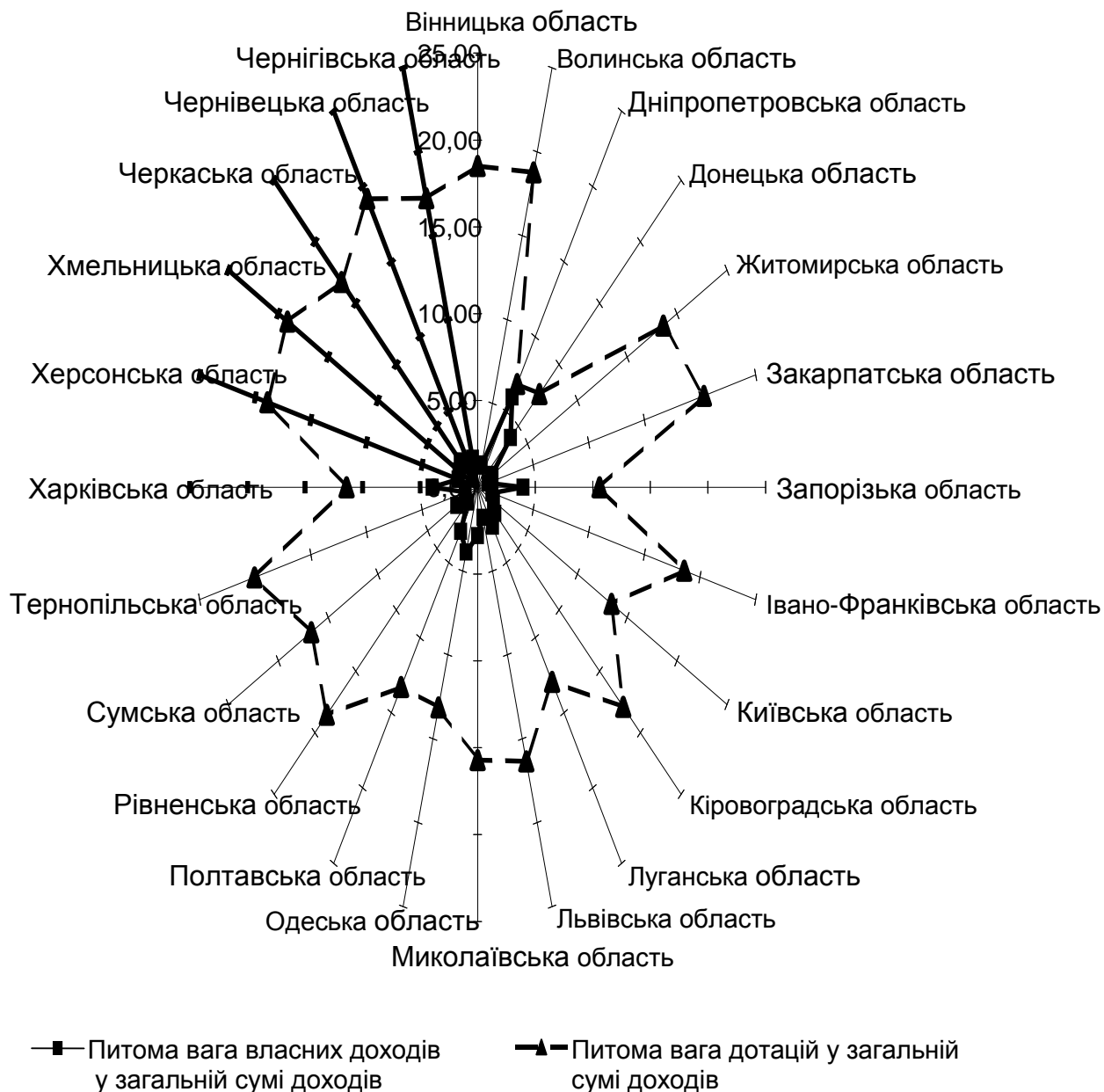
За таких умов можна вказати на те, що області з вищим рівнем самостійності мають певний вищий рівень фінансового потенціалу. Нарощення в часі фінансової самостійності адміністративно-територіальної одиниці є чинником реалізації можливостей органів місцевого самоврядування до ефективного залучення резервів власних фінансових ресурсів.

Для виявлення тенденцій нарощення самостійності адміністративно-територіальної одиниці розглянемо зміни у структурі доходів місцевих бюджетів за статтями «власні доходи» та «дотації» (рис. 2.2, 2.3).

У 2007 р. значних структурних змін у дохідній частині місцевих бюджетів на відбулось, частка дотацій перевищувала частку власних доходів за всіма досліджуваними обласними бюджетами. Однак відбувалося зниження наповненості доходів обласних бюджетів за всіма статтями, а саме: відбулось зниження питомої ваги власних доходів у структурі бюджетів так і дотацій. До областей з найнижчим рівнем самостійності, як і раніше, належали Закарпатська, Тернопільська, Рівненська, Волинська та Івано-Франківська області.

Питома вага власних доходів у Закарпатській області склала 0,95 %, а питома вага дотацій – 20,35 %, у Тернопільській області питома вага власних доходів – 1,1 %, при цьому дотацій – 20,06 %, у Рівненській області питома вага власних доходів склала 1,22 %, а дотацій – 18,51 %, у Волинській області питома вага власних доходів становила 1,25 %, питома вага дотацій – 18,78 %, відповідна ситуація і в Івано-Франківській області: питома вага власних доходів – 1,28 %, дотацій – 18,57 %.

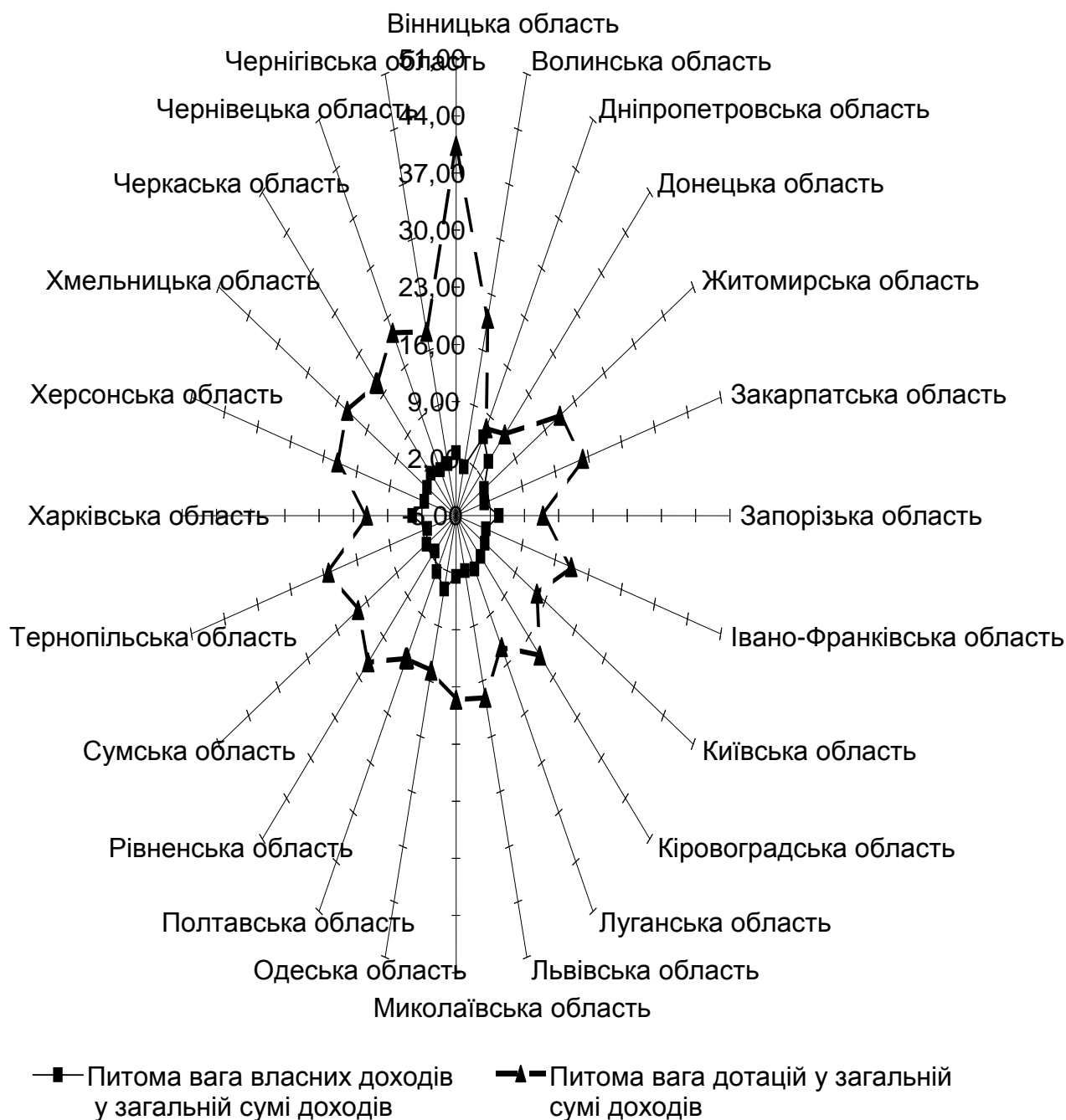




**Рис. 2.2. Структура дохідної бази обласних бюджетів України у 2007 р. за статтями «власні доходи» та «дотації»**

Відповідна ситуація склалась і з показниками наповненості доходів місцевих бюджетів з вищим рівнем самостійності. Так, частка власних доходів Дніпропетровської області у 2007 р. склала 5,99 % у загальній сумі доходів, дотації – 6,88 %. Питома вага власних доходів Донецької області становила 4,04 %, при цьому питома вага дотацій – 7,56 %, у зведеному бюджеті Харківській області питома вага власних доходів – 3,94 %, питома вага дотацій – 11,37 %, у Запорізькій області питома вага власних доходів у 2007 р. склала 3,95 %, а дотацій – 10,59 %, і

відповідно, в Одеській області питома вага власних доходів склала 3,86 %, питома вага дотацій – 13,13 %.



**Рис. 2.3. Структура дохідної бази обласних бюджетів України у 2008 р. за статтями “власні доходи” та “дотації”**

На рис. 2.3 відображено структуру дохідної бази обласних бюджетів України у 2008 р. за статтями «власні доходи» та «дотації».

З рис. 2.3 видно, що загальний стан зведених обласних бюджетів України на 2008 р. за структурою дохідної частини залишається незмінним і вказує на значне перевищення дотацій з державного бюджету над власними доходами місцевих бюджетів у переважній більшості адміністративно-територіальних одиниць України.

Особливої уваги заслуговує динаміка часток доходів зведеного бюджету Вінницької області. Якщо, у 2006 р. частка власних доходів відповідного бюджету складала 1,3 %, а дотацій – 20,6 %, у 2007 р. частка власних доходів у загальній сумі доходів становила 1,62 %, дотацій – 16,8 %, то у 2008 р., незважаючи на збільшення частки власних доходів до 2,71 %, дотації збільшились до 40,3 %.

Таке значне перевищення темпів зростання дотаційних ресурсів над власними доходами ще раз свідчить про бюджетний нігілізм органів влади Вінницької області в небажанні нарощувати власний фінансовий потенціал і вказує на очікування коштів зі сторони державного бюджету, які не потребують значних зусиль при їх залученні. Тобто місцевому самоврядуванню немає необхідності заробляти власні кошти, якщо без зусиль вони можуть бути надіслані із зовнішнього джерела у вигляді дотацій державного бюджету.

Зрозуміло, що збільшення дохідної частини місцевого бюджету за рахунок власних коштів приводить до збільшення сум дотацій державного бюджету. Але збільшення дотацій при низькому рівні забезпеченості обласного бюджету власними коштами є дестабілізуючим фактором розвитку території.

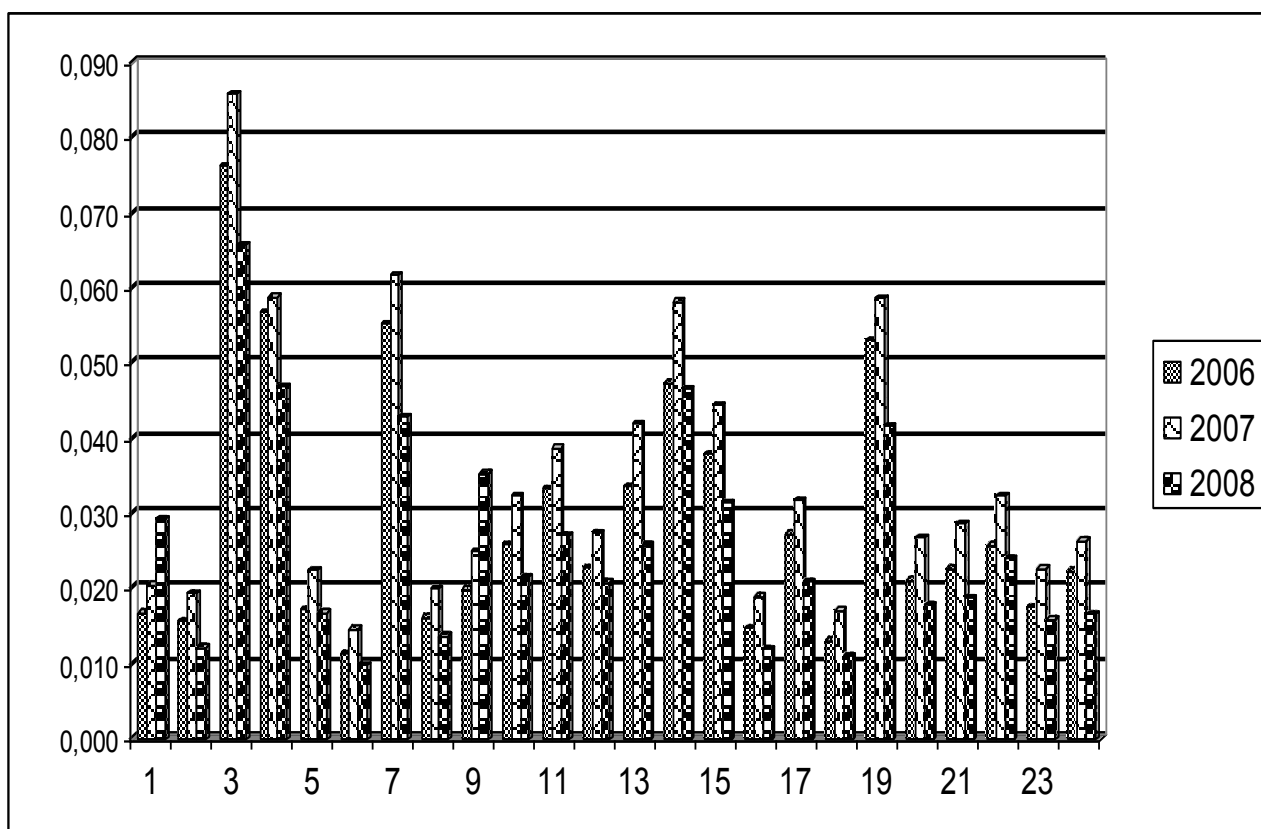
За результатами аналізу структури доходів обласних бюджетів у 2008 р. лідерами за рівнем самостійності залишаються Дніпропетровська та Донецька області, фінансування яких відбувається практично на одному рівні як за рахунок власних коштів, так і дотаційних.

Так, у 2008 р. частка власних коштів у доході зведеного бюджету Дніпропетровської області складала 6,31 %, Донецької області – 4,37 %. Звідси можна припустити, що ці адміністративно-територіальні одиниці мають високий рівень виробничого потенціалу, розвинену сферу малого підприємництва та стабільний економічний і соціальний розвитку. Адже саме сфера народного господарювання є основним джерелом наповнення бюджетів усіх рівнів.

До найнижчих показників рівня самостійності, а отже і до найбільш залежних областей, належать Закарпатська, Тернопільська та

Рівненська області. Забезпеченість цих областей власними коштами знаходиться в середньому на рівні 1 %.

Таким чином, ще раз необхідно підкреслити наявність бюджетного нігілізму на всіх рівнях виконавчої влади, що проявляється в небажанні органів місцевої влади винайдення власних джерел формування доходів бюджетів, ефективного використання сформованого фінансового потенціалу та його розвитку, а зі сторони органів вищої влади у небажанні втрачати контроль над значними грошовими потоками та розширенні статей формування власної дохідної частини місцевих бюджетів. На підтвердження цієї тези наведемо динаміку показників самостійності та дотаційності обласних бюджетів за 2006 – 2008 рр. (рис. 2.4, 2.5).



1 – Вінницька область; 2 – Волинська область; 3 – Дніпропетровська область; 4 – Донецька область; 5 – Житомирська область; 6 – Закарпатська область; 7 – Запорізька область; 8 – Івано-Франківська область; 9 – Київська область; 10 – Кіровоградська область; 11 – Луганська область; 12 – Львівська область; 13 – Миколаївська область; 14 – Одеська область; 15 – Полтавська область; 16 – Рівненська область; 17 – Сумська область; 18 – Тернопільська область; 19 – Харківська область; 20 – Херсонська область; 21 – Хмельницька область; 22 – Черкаська область; 23 – Чернівецька область; 24 – Чернігівська область.

**Рис. 2.4. Динаміка показників самостійності обласних бюджетів України за 2006 – 2008 рр.**

За показниками самостійності обласних бюджетів однозначно можна виділити області з більш високим рівнем самостійності та з низьким його рівнем. Відзначимо три області з найвищим рівнем самостійності і, відповідно, з найнижчим.

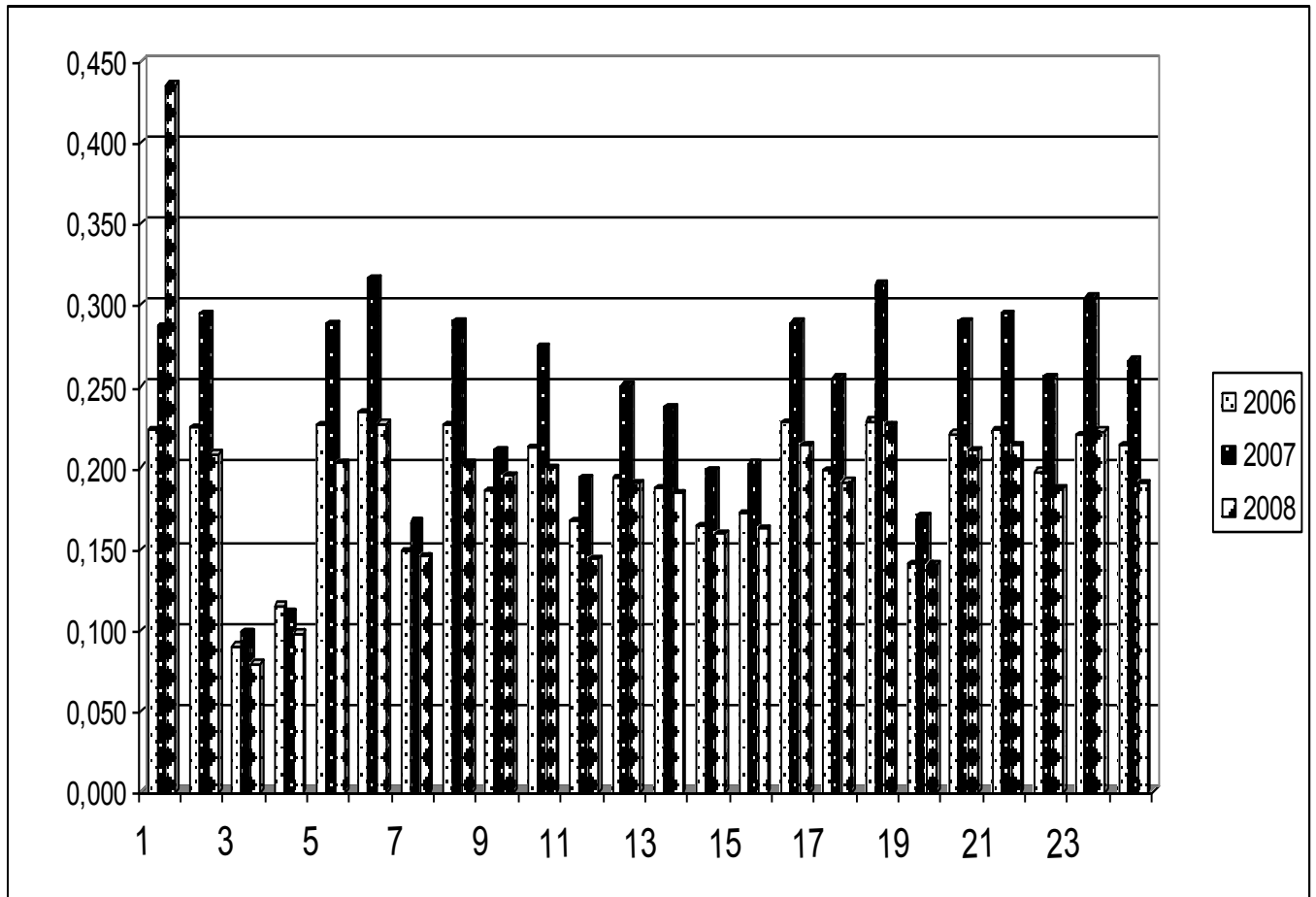
Безперечно, до більш самостійно забезпечених областей належать Дніпропетровська, Донецька та Запорізька області. Значення показників самостійності даних адміністративно-територіальних одиниць такі. Відповідний коефіцієнт для Дніпропетровської області у 2006 р. зафіксований на рівні 0,0764, у 2007 р. – на рівні 0,0864, у 2008 р. – на рівні 0,0658. У 2006 р. значення коефіцієнта самостійності для Запорізької області складало 0,0553, у 2007 р. – 0,0620 та 0,0429 – значення показника у 2008 р. Значення цього показника за звітні роки для Донецької області такі: 0,0568; 0,0589 та 0,047 відповідно у 2006 р., 2007 р. та 2008 р.

Поданий аналіз дозволяє дослідити динамічність процесів формування власних фінансових ресурсів адміністративно-територіальної одиниці. За звітні періоди спостерігається зростання показників самостійності відповідних адміністративно-територіальних одиниць у 2007 р. та значне їх зниження у 2008 р. Економічні процеси 2007 – 2008 рр. легко пояснюють зміни у процесах наповнення доходів місцевих бюджетів.

Подібна тенденція спостерігається також в інших областях України. Так, значення показника самостійності у найменш фінансово незалежних областях України такі. Для Закарпатської області значення показника складає 0,0114 у 2006 р., 0,0147 – у 2007 р. та 0,0098 – у 2008 р. Відповідні значення показника Тернопільської області за звітні періоди такі: 0,0131 – у 2006 р., 0,0172 – у 2007 р. та 0,011 – у 2008 р. У 2006 р. значення показника фінансової самостійності Рівненської області знаходиться на рівні 0,0149, у 2007 р. – на рівні 0,019, у 2008 р. – на рівні 0,0121. Таким чином, також прослідковується динамічність у наповненні власних доходів місцевих бюджетів. Якщо у 2007 р. відзначалось підвищення показника самостійності у динаміці, у 2008 р. – його спад. Виключення з досліджуваних областей України складає Вінницька область, значення коефіцієнта самостійності якої має позитивну динаміку за всі звітні періоди.

Додатково необхідно дослідити динамічність процесу міжбюджетного регулювання в Україні з позиції фінансування

адміністративно-територіальної одиниці з державного бюджету за рахунок дотаційних коштів. Динаміка показників дотаційності адміністративно-територіальних одиниць (областей) України за 2006 – 2008 рр. наведена на рис. 2.5.



1 – Вінницька область; 2 – Волинська область; 3 – Дніпропетровська область; 4 – Донецька область; 5 – Житомирська область; 6 – Закарпатська область; 7 – Запорізька область; 8 – Івано-Франківська область; 9 – Київська область; 10 – Кіровоградська область; 11 – Луганська область; 12 – Львівська область; 13 – Миколаївська область; 14 – Одеська область; 15 – Полтавська область; 16 – Рівненська область; 17 – Сумська область; 18 – Тернопільська область; 19 – Харківська область; 20 – Херсонська область; 21 – Хмельницька область; 22 – Черкаська область; 23 – Чернівецька область; 24 – Чернігівська область.

**Рис. 2.5. Динаміка показників дотаційності обласних бюджетів України за 2006 – 2008 рр.**

Графічне відображення процесу бюджетного вирівнювання в Україні вказує на те, що більш фінансово незалежні адміністративно-територіальні одиниці мають найменше значення показника дотаційності. Як було вказано раніше, привалювання власних джерел

формування доходної бази місцевих бюджетів забезпечує фінансову стійкість адміністративно-територіальної одиниці та резерви до нарощення її фінансового потенціалу, а отже, й економічного зростання.

Найменш дотаційними є Дніпропетровська, Донецька, Запорізька та Харківська області, оскільки рівень їх самофінансування потребує найменших витрат державного бюджету на вирівнювання дохідної спроможності такого бюджету.

Оскільки власні фінансові спроможності областей України залишаються достатньо низькими, то значна частка у структурі місцевого бюджету залишається за трансферними коштами, що надаються з державного бюджету. Так, для переважної більшості адміністративно-територіальних одиниць (областей) України, за виключенням чотирьох перелічених вище, значення показника дотаційності перевищує його середнє значення по Україні. Тим самим така політика міжбюджетного регулювання не виконує забезпечуючу та стимулюючу функції для рівномірного забезпечення соціальних гарантій громадянам, що мешкають на всій території нашої держави, а дестабілізує процеси формування, нарощення та розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці, який і є чинником до економічного та соціального зростання. Звідси і так званий бюджетний нігілізм, який на сьогоднішній день стає перешкодою у процесів активізації розвитку адміністративно-територіальної одиниці, потребує докорінного вивчення, аналізу, оцінки та винайдення шляхів його знищення.

За визначених тенденцій фінансування та наповнення дохідної частини місцевих бюджетів, що є основним із джерел формування фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці, постає необхідність визначення ефективності існуючої системи міжбюджетного регулювання з використанням методу розподілу бюджетних коштів на основі коефіцієнта міжбюджетного регулювання.

Головною метою міжбюджетного регулювання є збалансування місцевих бюджетів та забезпечення відносно однакових за обсягом видатків на душу населення на всій території країни. Найбільш проблемним є питання взаємовідносин між бюджетами різних рівнів з приводу розподілу між ними доходів і видатків. На сьогоднішній день, як було визначено раніше, існуюча система розподілу коштів між різними ланками бюджету є неефективною. Це обумовлено відсутністю

механізму раціонального використання коштів та розподілу між бюджетними рівнями, що призводить до погіршення функціонування бюджетів нижчого рівня. У свою чергу, це не дає змоги профінансувати всі необхідні видатки і призводить до погіршення стану соціально-економічного розвитку.

Суттєвою проблемою у бюджетній сфері є відсутність безпосереднього взаємозв'язку між соціально-економічним і бюджетним плануванням.

Для аналізу процесу міжбюджетного регулювання областей України використано модель, запропоновану І. Чугуновим [154]. У моделі визначається показник оптимального рівня видаткової частини  $i$ -го місцевого бюджету на одного мешканця порівняно з аналогічним середнім показником по Україні, виходячи з відповідного показника надходжень податків і зборів до дохідної частини зведеного бюджету України на території  $i$ -го регіону:

$$Y_{ij} = X_{ij} + \alpha(1-X_{ij}), \quad (2.3)$$

де  $X_{ij}$  – співвідношення питомої ваги надходжень податків та зборів до зведеного бюджету на території  $i$ -го регіону в  $j$ -му році в надходженнях податків та зборів по Україні у відповідному році та питомої ваги населення  $i$ -го регіону в  $j$ -му році у загальній чисельності населення України у відповідному році;

$Y_{ij}$  – співвідношення питомої ваги видаткової частини бюджету  $i$ -го регіону в  $j$ -му році у видатковій частині місцевих бюджетів у відповідному році та питомої ваги населення  $i$ -го регіону в  $j$ -му році у загальній чисельності населення України у відповідному році;

$\alpha$  – коефіцієнт міжбюджетного регулювання.

Значення коефіцієнта міжбюджетного регулювання дозволяють надати об'єктивну оцінку стану міжбюджетного регулювання. Його можна інтерпретувати таким чином:

при  $\alpha = 0$  процес міжбюджетного регулювання не спостерігається, що свідчить про покриття видаткової частини бюджету району відповідною додатковою частиною, тобто  $Y_{ij} = X_{ij}$ ;

при  $\alpha = 1$  відбувається вирівнювання видатків бюджетів районів без урахування надходжень до бюджету, тобто  $Y_{ij} = 1$ ;



при значенні коефіцієнта  $\alpha > 1$  має місце міжбюджетне перегулювання;

при  $\alpha < 0$  має місце процес міжбюджетного регулювання в оберненому напрямі, тобто має місце недорегулювання міжбюджетних відносин;

якщо коефіцієнт міжбюджетного регулювання знаходиться в межах  $0 < \alpha < 1$ , то рівень міжбюджетного регулювання можна вважати ефективним.

За допомогою цього коефіцієнта було зроблено аналіз міжбюджетного регулювання областей України. Усі отримані результати підрахунків подано в табл. 2.1.

Таблиця 2.1

**Аналіз системи міжбюджетного регулювання України  
з використанням коефіцієнта міжбюджетного регулювання**

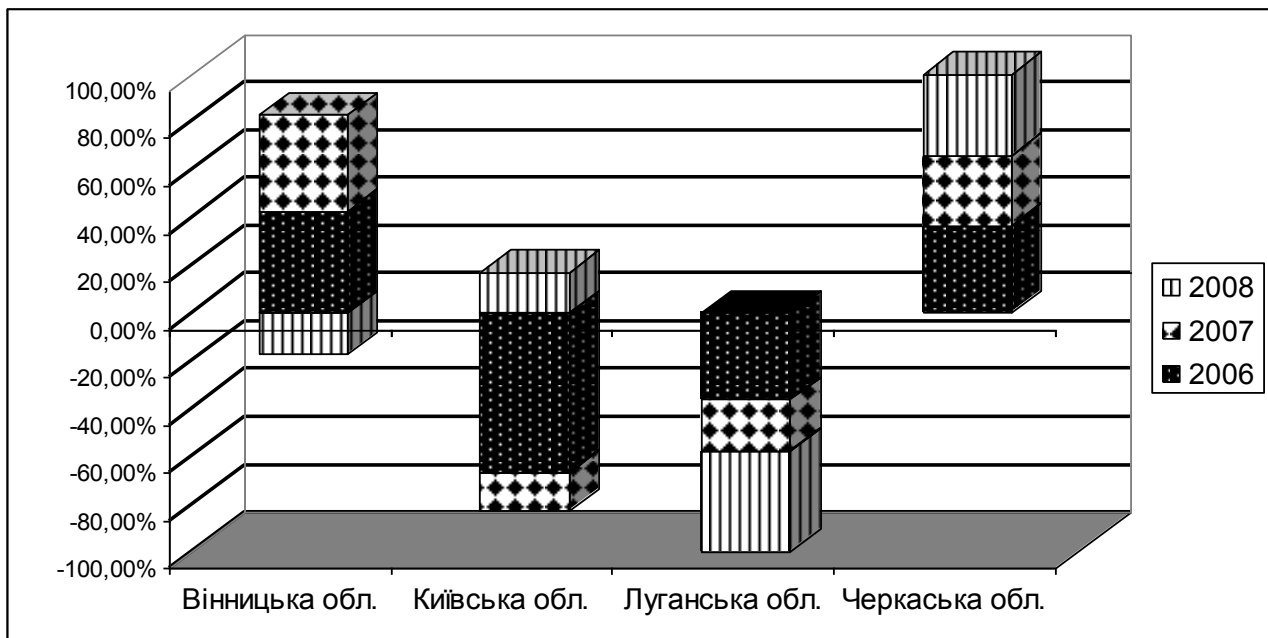
№ п/п	АТО (область)	2006 р.	2007 р.	2008 р.	Загальна оцінка стану
1	2	3	4	5	6
1	Вінницька обл.	1,4769	1,3850	-0,5954	Негативна
2	Волинська обл.	1,8144	1,7087	1,8455	Задовільна
3	Дніпропетровська	1,4462	1,4007	1,3756	Задовільна
4	Донецька обл.	1,6598	1,5559	1,5856	Задовільна
5	Житомирська обл.	1,6193	1,5926	1,8300	Задовільна
6	Закарпатська обл.	1,5546	1,5088	1,6418	Задовільна
7	Запорізька обл.	1,1423	1,0919	1,0423	Задовільна
8	Івано-Франківська	1,4439	1,4626	1,7379	Задовільна
9	Київська обл.	-3,0615	-0,7512	0,7823	Негативна
10	Кіровоградська обл.	1,7212	1,5995	1,7987	Задовільна
11	Луганська обл.	-1,7110	-1,0166	-2,0059	Негативна
12	Львівська обл.	0,9354	1,5744	1,8957	Задовільна
13	Миколаївська обл.	5,9062	0,9354	1,9616	Задовільна
14	Одеська обл.	1,4971	1,8900	1,5028	Задовільна
15	Полтавська обл.	1,0286	0,7871	0,7099	Позитивна
16	Рівненська обл.	1,8091	1,6297	1,7725	Задовільна
17	Сумська обл.	1,2718	0,9875	1,1751	Задовільна
18	Тернопільська обл.	1,4669	1,3757	1,4546	Задовільна
19	Харківська обл.	1,8637	1,6314	1,7814	Задовільна

Закінчення табл. 2.1

1	2	3	4	5	6
20	Херсонська обл.	1,4958	1,3113	1,5113	Задовільна
21	Хмельницька обл.	1,7227	1,6556	1,7575	Задовільна
22	Черкаська обл.	2,2371	1,7993	2,0993	Негативна
23	Чернівецька обл.	1,5689	1,4807	1,5586	Задовільна
24	Чернігівська обл.	1,4475	1,4876	1,7332	Задовільна

За результатами аналізу коефіцієнтів міжбюджетного регулювання по областях України (табл. 2.1) можна вказати на наявність процесу перерегулювання міжбюджетних відносин на території переважної більшості областей. Таку ситуацію не можна вважати позитивною, оскільки це не сприяє винайденню резервів джерел власних фінансових ресурсів і призвело до дефіциту не лише останніх, а й коштів державного бюджету України.

Загальна оцінка стану міжбюджетного регулювання дозволяє виокремити області за групами ефективності їх бюджетного регулювання. Для цього побудуємо відповідні гістограми з визначенням представників групи із негативною та задовільною оцінками стану міжбюджетного регулювання і динаміки цих показників (рис. 2.6, 2.7).



**Рис. 2.6. Адміністративно-територіальні одиниці (області) України з негативною оцінкою стану міжбюджетного регулювання**

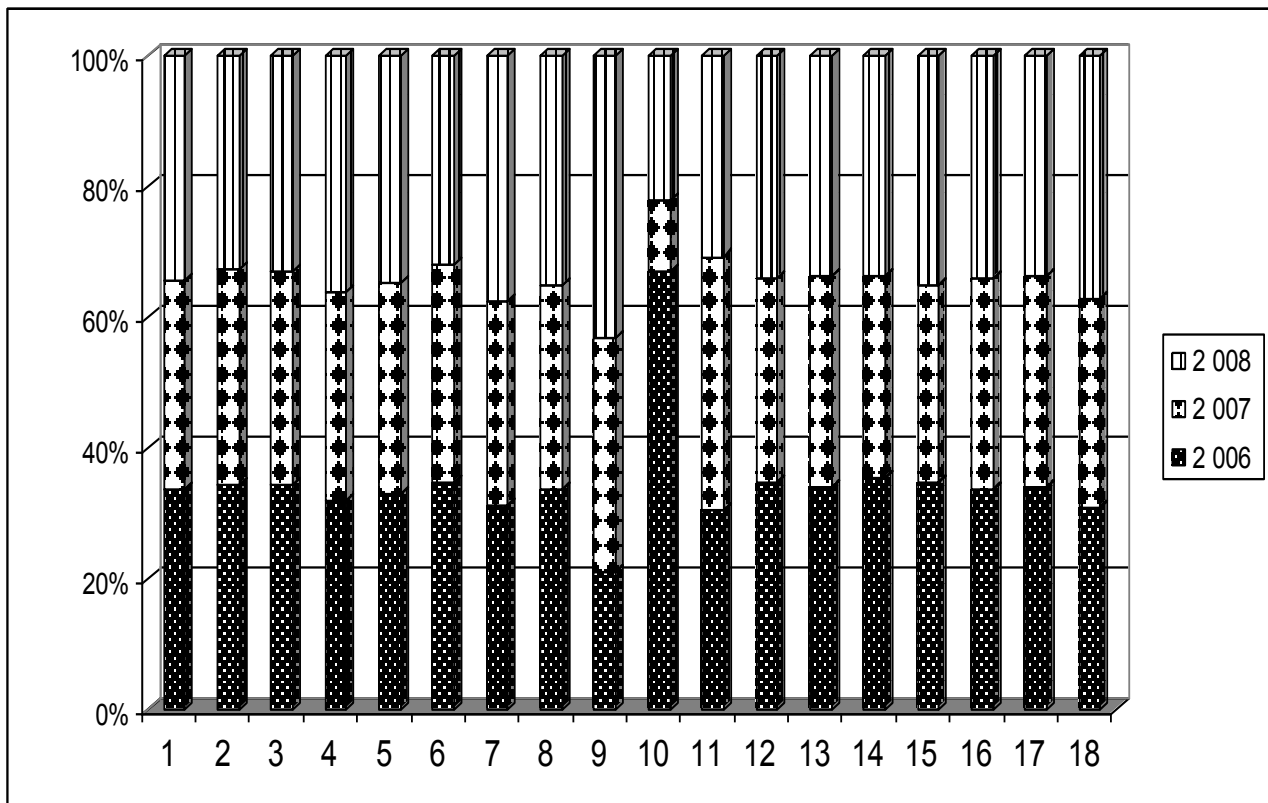
Найбільш проблемними щодо фінансового забезпечення у 2006 – 2008 рр. були такі області: Вінницька, Київська, Луганська та Черкаська. Система міжбюджетних відносин відносно останніх є неефективною, але у кожній з різних причин.

За аналізований період процес міжбюджетного регулювання для Вінницької області був такими. Починаючи з 2006 р. та впродовж 2007 р. на території даної області спостерігалось перерегулювання міжбюджетних відносин, тобто відбувалося економічне та соціально необґрунтоване фінансування відповідного бюджету. У 2008 р. міжбюджетні відносини характеризувалися як недорегульовані. Напевно така динаміка показника міжбюджетного регулювання не сприяла поліпшенню фінансового стану адміністративно-територіальної одиниці.

Негативну оцінку стану міжбюджетного регулювання можна надати і для Київської області, яка впродовж 2006 – 2007 рр. відчувала значне недофінансування наповненості бюджету. Однак відносно цієї області відбулись позитивні зміни, і вже у 2008 р. коефіцієнт міжбюджетного регулювання знаходився в межах  $0 < \alpha < 1$ , тобто складав 0,7823, що дало право вважати рівень міжбюджетного регулювання ефективним. Віднесення Київської області до адміністративно-територіальної одиниці з негативною оцінкою стану міжбюджетного регулювання пояснюється наявністю процесу недорегулювання відносин і може стати причиною соціальної та економічної нестабільності на території області.

Найгірша ситуація склалась у Луганській області, в якій протягом трьох років міжбюджетні відносини залишалися недорегульованими. Коефіцієнт міжбюджетного регулювання мав значення  $\alpha < 1$  і складав у 2006 р. – 1,711, у 2007 р. – -1,0166 та у 2008 р. – -2,0159. Ситуація ускладнювалася погіршенням стану відносин між рівнями виконавчої влади.

Наступним представником групи адміністративно-територіальних одиниць з негативною оцінкою стану міжбюджетного регулювання в Україні є Черкаська область, оскільки мала найвищі показники перерегульованості бюджетних відносин.



1 – Волинська область; 23 – Дніпропетровська область; 3 – Донецька область; 4 – Житомирська область; 5 – Закарпатська область; 6 – Запорізька область; 7 – Івано-Франківська область; 8 – Кіровоградська область; 9 – Львівська область; 10 – Миколаївська область; 11 – Одеська область; 12 – Рівненська область; 13 – Тернопільська область; 14 – Харківська область; 15 – Херсонська область; 16 – Хмельницька область; 17 – Чернівецька область; 18 – Чернігівська область.

**Рис. 2.6. Адміністративно-територіальні одиниці (області) України з переважно задовільною оцінкою стану міжбюджетного регулювання**

Наявність процесу перерегулювання бюджетних відносин для функціонування певної адміністративно-територіальної одиниці не є негативним, а для держави загалом може провокувати процеси недофінансування або нестачі бюджетних коштів для надання фінансової підтримки іншим регіонам. Іншим негативним чинником існуючої системи міжбюджетного регулювання є її статичність. За аналізований період значної динаміки коефіцієнта в областях з переважно задовільною оцінкою стану міжбюджетного регулювання не відбулось. Отже, може здатися, що така система є прийнятною на сьогоднішній день для бюджетної політики нашої держави, незважаючи на її неефективність.

Ефективний розподіл бюджетних коштів спостерігається за досліджуваній період дуже рідко, переважають більше процеси недорегулювання або перерегулювання районів. Отже, діючу систему управління бюджетними коштами не можна назвати в наш час об'єктивною.

Для впорядкування бюджетного процесу, особливо щодо планування та виконання видаткової частини бюджетів усіх рівнів, передусім, необхідно вдосконалити державний фінансовий контроль, що здійснюється як на рівні держави, так і на рівні регіонів.

Чинний на сьогодні інститут фінансового контролю як напрям у реалізації заходів щодо встановлення бар'єру розбазарюванню бюджетних коштів, зловживань та маніпуляцій із фінансовими та матеріальними ресурсами держави і регіонів не може повною мірою сприяти оптимізації бюджетного процесу та поступальному розвитку соціально-економічних відносин. Незважаючи на посилення окремих етапів фінансового контролю, слід констатувати, що кількість фінансових порушень із року в рік не зменшується.

Нинішні умови економічного розвитку держави потребують упровадження в життя нових напрямів і методів здійснення контрольних функцій, однією з яких є аналітична робота щодо проведення аналізу ефективності використання бюджетних коштів як окремими суб'єктами господарювання, так і галузями народногосподарського комплексу з питань виявлення основних чинників, що призводять до неефективного використання фінансових ресурсів.

## **2.2. Аналіз індексу відносної податкоспроможності в розрахунку міжбюджетних трансфертів**

Реформування міжбюджетних відносин, тобто розв'язання фінансових суперечностей між державою та органами місцевого самоврядування, сьогодні є гострою й актуальною проблемою формування місцевих бюджетів.

Основним принципом формування бюджетних взаємовідносин між державою та органами місцевого самоврядування на сьогоднішній день, є чіткий розподіл на стабільній основі фінансових ресурсів між

державним та місцевими бюджетами, пропорції якого в Україні на сьогодні, на жаль, порушені.

Питання оптимізації міжбюджетних відносин знайшли своє наукове відображення у роботах як вітчизняних, так і наукових вчених, а саме: М. Василюшина, С. Каламбета, І. Луниної, О. Піхоцької, Е. Харлофа та ін. [38; 65; 83; 114; 150].

Але поряд з цим залишається невирішеною проблема підвищення ефективності сучасного механізму формування місцевих бюджетів в Україні. Місцеві органи влади не можуть збалансувати свої доходи з нормативами мінімальних внесків через те, що їхня дохідна база дуже мала. Тому місцеві органи влади потребують збільшення відрахувань від загальнодержавних доходів до місцевих бюджетів.

Доцільно дослідити сутність міжбюджетних трансфертів та розробка концептуальних рекомендацій щодо розрахунку індексу відносної податкоспроможності на 2008 р. за показниками Вовчанської міської ради.

Жодна система міжбюджетного фінансування не здатна ефективно функціонувати, якщо не має стимулів до збільшення надходжень та підвищення відповідальності за використання цих ресурсів.

Згідно із положенням Бюджетного кодексу, дохідна частина місцевих бюджетів складається з доходів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів та які не враховуються. Доходи, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, із року в рік в Україні зростають. Так, у 2002 р. вони склали 12,5 млрд, грн, у 2005 р. – 19,9 млрд, грн, у 2007 р. – 37,8 млрд, грн, у 2008 р. – 40,4 млрд, грн [169].

Найбільшу питому вагу в доходах, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, становить податок з доходів фізичних осіб. Міністерством фінансів України визначені прогнозні надходження з доходів фізичних осіб до місцевих бюджетів на 2008 р. у сумі 36,3 млрд., грн., що складає 89,8 % у загальній сумі доходів (40,4 млрд., грн.) [169].

Аналіз бюджету Харківської області за три роки (2005 – 2007 рр.) свідчить, що із 11 джерел надходжень обласного бюджету виконані всі, крім податку з доходу фізичних осіб, який займає найбільшу питому вагу у структурі доходів: 2005 р. – 79,0 %; 2006 р. – 79,0 %; 2007 р. – 81,0 %. А у місті Конотоп Сумської області податок з доходів фізичних осіб у

загальному обсязі доходів склав: 2005 р. – 64,2 %; 2006 р. – 65,8 %. План використання цього податку у 2005 р. – 97,77 %; у 2006 р. – 97,47 % [169].

Основною причиною невиконання плану по податку з доходів фізичних осіб є те, що при його формуванні у 2005 р. заробітна плата повинна була збільшитись в 1,4 рази проти рівня 2004 р., а фактично зросла у 1,33 рази. Ще одним із факторів недоотримання до місцевих бюджетів податку з доходів фізичних осіб вважається те, що відповідно до Закону України „Про податок з доходів фізичних осіб” від 07.07.2005 р. збільшився розмір податкової пільги з 30 % до 50 % при збільшенні кількості її одержувачів. Однак вагомим фактором додаткових надходжень до місцевих бюджетів у 2007 році стало збільшення ставки податку із доходів фізичних осіб із 13 до 15 % [169].

За рахунок трансфертів формується значна частина доходів місцевих бюджетів (табл. 2.2).

Міжбюджетні трансферти – це частина державних коштів, які більш усього контролюються, і методиці їх розрахунку приділяється багато уваги вченими-економістами, як в Україні, так і в інших країнах світу.

Таблиця 2.2

**Питома вага трансфертів у загальному обсязі доходів досліджуваних місцевих бюджетів, %\***

Назва місцевих бюджетів	2005 р.	2006 р.	2007 р.
1. Бюджет Харківської області	54,02	45,56	61,48
2. Бюджет м. Конотоп Сумської області	43,28	49,62	
3. Бюджет Добропольського району Донецької області	60,13	63,79	87,46

\*Розроблено за даними роботи [169]

При розрахунку міжбюджетних трансфертів одним з головних чинників є індекс відносної податкоспроможності, який на 2008 р. розраховувався за новою методикою, схваленою Кабінетом Міністрів України. Так, з метою максимального врахування основних тенденцій розвитку будь-якої територіальної одиниці при розрахунку індексу

відносної податкоспроможності застосовано метод екстраполяції [114; 150].

Екстраполяція – це прогнозування чи розрахунок уже сформованих або виразно окреслених тенденцій [150]. У розрахунку доходів I кошика (доходи, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів) на 2008 р. у розрізі адміністративно-територіальних одиниць, який схвалено КМУ, підкреслюється, що метод екстраполяції дає можливість більш точно врахувати динаміку тенденції податкоспроможності кожного окремого місцевого бюджету, тобто:

1) якщо відмічається зростання податкової бази регіону і відповідно щорічно зростає індекс відносної податкоспроможності, то на плановий 2008 р. для таких місцевих бюджетів прогнозується вищий індекс податкоспроможності;

2) при зниженні податкоспроможності району зазначений індекс зменшується.

Таким чином, при екстраполяційному методі за базу розрахунку приймається звітний рік, а величина планових показників визначається на основі їх динаміки у попередніх роках. Цей метод дійсно є простим, але, на погляд авторів, у ньому не враховуються можливі зміни в майбутньому.

Розглянемо методику розрахунків обсягу доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (I кошика) на 2008 р. за етапами.

1. Розрахунок індексу відносної податкоспроможності на 2008 р. ( $K_{i4}$ ) із застосуванням методу екстраполяції.

Індекс відносної податкоспроможності відповідного міста чи району є коефіцієнтом, що відзначає рівень податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці порівняно з аналогічним середнім показником по Україні в розрахунку на одного мешканця, для визначення якого використовується обсяг кошика доходів бюджету місцевого самоврядування, визначений відповідно до статей 64 та 66 Бюджетного кодексу України.

Для прикладу розрахуємо індекс відносної податкоспроможності Вовчанської міської ради на 2008 р., використовуючи формулу (2.4) [167]:

$$K_{i4} = \frac{K_{i3} - [(K_{i1} - K_{i2}) \times 2 + (K_{i2} - K_{i3})]}{3} - \frac{[(K_{i1} - K_{i2}) + (K_{i3} - K_{i3})]}{2}, \quad (2.4)$$



де  $K_{i4}$  – індекс податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці (Вовчанської міської ради), що розрахований за методом екстраполяції;

$K_{i1}$ ,  $K_{i2}$ ,  $K_{i3}$ , – індекс відносної податкоспроможності  $i$ -ї адміністративно-територіальної одиниці відповідного року базового періоду, що розрахований за формулами (2.5), (2.6), (2.7) [167]:

$$K_{i1} = [(D_{i1} + L_{i1}) / N_{i1}] : [(D_{u1} + L_{u1}) / N_{u1}] , \quad (2.5)$$

$$K_{i2} = [(D_{i2} + L_{i2}) / N_{i2}] : [(D_{u2} + L_{u2}) / N_{u2}] , \quad (2.6)$$

$$K_{i3} = [(D_{i3} + L_{i3}) / N_{i3}] : [(D_{u3} + L_{u3}) / N_{u3}] , \quad (2.7)$$

де  $D_{u1}$ ,  $D_{u2}$ ,  $D_{u3}$ ,  $D_{i1}$ ,  $D_{i2}$ ,  $D_{i3}$  – обсяг доходів (кошик доходів), закріплених за всіма місцевими бюджетами та бюджетом адміністративно-територіальної одиниці за звітними даними про їх фактичні надходження за відповідні роки базового періоду;

$L_{u1}$ ,  $L_{u2}$ ,  $L_{u3}$ ,  $L_{i1}$ ,  $L_{i2}$ ,  $L_{i3}$  – сума пільг, наданих місцевими органами влади з податків і зборів, що включені до обсягу доходів (кошика доходів), закріплених за всіма місцевими бюджетами та бюджетом адміністративно-територіальної за відповідні роки базового періоду;

$N_{u1}$ ,  $N_{u2}$ ,  $N_{u3}$ ,  $N_{i1}$ ,  $N_{i2}$ ,  $N_{i3}$  – чисельність наявного населення України та адміністративно-територіальної одиниці на 1 січня відповідного року базового періоду.

Проведені розрахунки свідчать, що індекси відносної податкоспроможності ( $K_{i1}$ ,  $K_{i2}$ ,  $K_{i3}$ ) Вовчанської міської ради за три бюджетні періоди такі:

за 2005 р.:  $K_{i1} = 0,7120$ ;

за 2006 р.:  $K_{i2} = 0,7077$ ;

за 2007 р.:  $K_{i3} = 0,6803$ .

Індекс податкоспроможності ( $K_{i4}$ ) на 2008 р. склав:

$$K_{i4} = 0,6803 - [(0,7120 - 0,7077) \times 2 + (0,7077 - 0,6803)] : 3 - [(0,7120 - 0,7077) + (0,7077 - 0,6803)] : 2 = 0,6524$$

Індекс податкоспроможності ( $K_{i4}$ ) є прогнозним коефіцієнтом. Таким чином розраховуємо прогнозні індекси податкоспроможності ( $K_{i4}$ ) по інших адміністративно-територіальних одиницях. По Вовчанському районі вони наведені в табл. 2.3.

2. Розрахунок попереднього прогнозного обсягу доходів I кошика на 2008 р. для кожної адміністративно-територіальної одиниці.

Розрахунок попереднього прогнозного обсягу доходів (кошика доходів), закріплених за місцевими бюджетами ( $D_{r\ zak}$ ), проводиться в межах прогнозного обсягу доходів зведеного бюджету України, визначеного на підставі основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на плановий бюджетний період, а також із застосуванням індексу відносної податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці (розраховано за методом екстраполяції) [167]:

$$D_{r\ zak} = K_{i4} \times (N_{i1} + N_{i2} + N_{i3}) \times D_{u4} / (N_{u1} + N_{u2} + N_{u3}), \quad (2.8)$$

де  $D_{u4}$  – прогнозний обсяг доходів (кошика доходів), закріплених за усіма місцевими бюджетами на плановий бюджетний період (2008 р.).

6) Для визначення обсягу доходів (кошика доходів), закріплених за місцевими бюджетами, в межах прогнозного обсягу зведеного бюджету України на 2008 р. ( $RD_{i\ zak}$  – формула (2.9)) проводимо спочатку розрахунок індексу відносної податкоспроможності на 2008 р. ( $K_{i5}$ ), виходячи з розрахованої величини доходів I кошика місцевих бюджетів ( $D_r$ ) – формула (2.10)) [167].

$$RD_{i\ zak} = (K_{i5} \times N_{i3} \times D_{u4}) / N_{u3} \quad (2.9)$$

$$K_{i5} = (D_{ri\ zak} : N_{i3}) / (D_{ri\ zak} : N_{u3}) \quad (2.10)$$

По Вовчанській міській раді індекс відносної податкоспроможності на 2008 р. ( $K_{i5}$ ) визначений у розмірі:

$$K_{i5} = 241,67 : 370,72 = 0,6519.$$

Розрахунки  $RD_{i\ zak}$  подано в табл. 2.3.

**Розрахунок індексів відносної податкоспроможності  
та попереднього прогнозного обсягу доходів за місцевими  
бюджетами\***

Найменування АТО	$K_{i4}$ за 2008 р.	$K_{i5}$ за 2008 р.	$RD_{i zak 3}$ $K_{i5}$	$RD_{i zak 3}$ $K_{i4}$	$K_i$ за 2005 р.	$K_i$ за 2006 р.	$K_i$ за 2007 р.
1	2	3	4	5	6	7	8
1. Вовчанська міська рада	0,6524	0,6519	4736,8	4740,41	0,7077	0,6803	0,6731
2. Білоколодязна селищна рада	0,1221	0,1222	212,9	212,74	0,2490	0,2030	0,1654
3. Вільчанська селищна рада	0,1237	0,1258	79,3	77,96	0,1392	0,1491	0,1251
4. Старосалтівська селищна рада	0,1947	0,1940	323,6	324,81	0,2522	0,2327	0,2139
5. В. Хутірська сільська рада	0,0961	0,0962	62,9	62,77	0,1821	0,1313	0,1303
6. Волохівська сільська рада	0,1866	0,1860	46,6	46,76	0,2393	0,2186	0,2049
7. Гатищанська сільська рада	0,0554	0,0552	14,0	14,01	0,0600	0,0686	0,0544
8. Гонтарівська сільська рада	0,5265	0,5250	237,7	238,32	0,3003	0,3083	0,4679
9. Жовтнева Друга сільська рада	0,2593	0,2585	95,5	95,74	0,3938	0,3455	0,3050
10. Землянська сільська рада	0,1985	0,2030	40,9	39,96	0,0622	0,1401	0,1449
11. Іванівська сільська рада	0,1985	0,2007	99,8	98,75	0,1528	0,1414	0,1900
12. Котівська сільська рада	0,3526	0,3516	35,6	35,68	0,3717	0,3671	0,3585
13. Молодівська сільська рада	0,0785	0,0798	17,5	17,20	0,1299	0,1057	0,0974
14. Нестернянська сільська рада	0,5449	0,5433	54,4	54,54	0,7139	0,6103	0,6131
15. Ново-Олександрівська сільська рада	0,0259	0,0259	13,7	13,72	0,0904	0,0562	0,0505
16. Охрамівська сільська рада	0,0844	0,0854	32,8	32,48	0,1622	0,1703	0,1018

Закінчення табл. 2.3

1	2	3	4	5	6	7	8
17. Петропавлівська сільська рада	0,3109	0,3138	51,1	50,60	0,1200	0,2954	0,2193
18. Пільнянська сільська рада	0,0828	0,0915	13,8	12,52	0,0549	0,1192	0,0598
19. Революційна сільська рада	0,3428	0,3430	161,7	161,65	0,1184	0,1118	0,2884
20. Різниківська сільська рада	0,4633	0,4925	81,3	76,43	0,2274	0,1610	0,4209
21. Рубіжненська сільська рада	0,3380	0,3370	94,7	95,00	0,2117	0,4971	0,2351
22. Старицька сільська рада	0,0770	0,772	18,9	18,84	0,1201	0,0868	0,0961
23. Хотімлянська сільська рада	0,2547	0,2570	126,1	125,02	0,2222	0,2085	0,2500
24. Червоноармійська сільська рада	0,0896	0,0896	23,7	33,22	0,3377	0,2302	0,1785
25. Червоноармійська Перша сільська рада	0,3473	0,3470	203,4	203,55	0,3794	0,3634	0,3593
26. Шестаківська сільська рада	0,3934	0,3956	99,00	98,44	0,3963	0,4561	0,3792
27. Юрченківська сільська рада	0,2407	0,2400	94,20	94,50	0,1914	0,1726	0,2331
28. Районний	0,6219	0,6235	11709,2	11679,2	0,5927	0,6068	0,6111
Усього	1,0000	1,0000	18781,0	18754,8			
Дані міністерства фінансів			18827,8				

\*Розраховано за даними роботи [169]

Порівняльний аналіз розрахунку індексів відносної податкоспроможності ( $K_{i4}$  і  $K_{i5}$ ) свідчить, що їх значення майже не відрізняються. Обсяг доходів (кошика доходів) закріплених за місцевими бюджетами ( $RD_{i\ zak}$ ), розрахований з урахуванням  $K_{i4}$  і різниться від розміру доходів  $RD_{i\ zak}$  з урахуванням  $K_{i4}$  тільки на 0,139 %.

Проведений аналіз свідчить, що недоцільно визначати обсяг доходів, закріплених за місцевими бюджетами ( $RD_{i\ zak}$ ), із застосуванням індексу відносної податкоспроможності, виходячи із  $K_{i5}$ .

Рівень податкоспроможності Вовчанського району протягом 2005 – 2007 рр. має негативну динаміку, про що вказує індекс відносної податкоспроможності (див. табл. 2.3). Індекс відносної

податкоспроможності відображає рівень розвитку податкової бази [38; 65].

Запровадження індексу відносної податкоспроможності в розрахунку міжбюджетних трансфертів надає органам місцевого самоврядування такі переваги у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів:

1) підвищується зацікавленість органів місцевого самоврядування у скороченні податкових недоїмок;

2) підвищується зацікавленість органів місцевого самоврядування в більш ефективному використанні наявної податкової бази, у відмові від надання необґрунтованих податкових пільг і введені нових;

3) підвищується зацікавленість органів самоврядування у виявленні незареєстрованих платників податків.

Таким чином, з вищевикладеного можна зробити висновок про те, що не слід переглядати (розраховувати) індекси відносної податкоспроможності кожного року. На погляд авторів, індекси податкоспроможності повинні діяти, наприклад, протягом 3 – 5 років, що дасть змогу стимулювати органи місцевого самоврядування до нарощування доходів.

### **2.3. Оцінка фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці**

Зміни, що відбуваються в економічному і соціальному житті України, і зміна пріоритетів у суспільному розвитку потребують відповідних перетворень у методах та механізмах організації місцевого самоврядування. Існування різних методів інтегрального оцінювання показників діяльності суб'єктів ринкового простору дозволяє обрати саме ті методи, застосування яких призводить до об'єктивності оцінювання економічних процесів та явищ. У табл. 2.4 наведено результати оцінки фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць окремо за рівнем їх соціально-економічного розвитку, наявності фінансових ресурсів та фінансової стійкості й визначено інтегральний показник фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці згідно з методикою, поданою у п. 1.5.

**Рейтингова оцінка фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці\***

Адміністративно-територіальна одиниця (область)	Інтегральний індекс соціально-економічного розвитку адм.-територіальної одиниці		Інтегральний індекс наявних фінансових ресурсів адм.-територіальної одиниці		Інтегральний індекс фінансової стійкості адм.-територіальної одиниці		Інтегральний індекс фінансового потенціалу адм.-територіальної одиниці	
	значення	рейтинг	значення	рейтинг	значення	рейтинг	значення	рейтинг
Вінницька	0,090	10	0,901	20	0,752	9	0,394	12
Волинська	0,067	17	0,833	24	0,607	24	0,324	22
Дніпропетровська	0,342	2	1,194	2	0,726	14	0,667	2
Донецька	0,475	1	1,113	4	0,799	3	0,751	1
Житомирська	0,073	15	0,855	23	0,781	4	0,365	15
Закарпатська	0,062	20	1,003	10	0,696	19	0,352	19
Запорізька	0,157	6	1,014	9	0,799	2	0,503	6
Івано-Франківська	0,089	11	1,115	3	0,654	21	0,402	11
Київська	0,156	7	1,070	6	0,647	23	0,476	7
Кіровоградська	0,059	22	1,015	8	0,758	8	0,358	17
Луганська	0,159	5	0,993	12	0,807	1	0,504	5
Львівська	0,142	8	0,980	13	0,739	11	0,468	8
Миколаївська	0,079	13	1,112	5	0,766	6	0,407	10
Одеська	0,174	4	1,203	1	0,765	7	0,543	4
Полтавська	0,115	9	0,994	11	0,780	5	0,447	9
Рівненська	0,064	19	0,975	14	0,740	10	0,359	16
Сумська	0,068	16	0,921	17	0,726	13	0,357	18
Тернопільська	0,054	23	0,894	22	0,649	22	0,316	24
Харківська	0,243	3	1,022	7	0,730	12	0,566	3
Херсонська	0,060	21	0,913	19	0,660	20	0,331	21
Хмельницька	0,075	14	0,917	18	0,715	17	0,367	14
Черкаська	0,080	12	0,971	16	0,721	16	0,382	13
Чернівецька	0,048	24	0,975	15	0,724	15	0,324	23
Чернігівська	0,066	18	0,900	21	0,707	18	0,347	20

\*Розраховано за даними Державного та обласних комітетів статистики України

[171]

Отримані рейтингові оцінки рівня фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць дозволяють присвоїти кожній області відповідне місце (ранг).

У 2008 р. головними представниками групи адміністративно-територіальних одиниць з високим рівнем фінансового потенціалу є області з розвинутою виробничою потужністю Південно-Східного регіону, а саме: Донецька область зі значенням інтегрального показника фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці 0,751 ум. п. і відповідно з присвоєнням їй першого місця в рейтингу областей України.

Дніпропетровська область з інтегральним показником 0,667 ум. п. (друге місце у рейтингу) та Харківська область з показником 0,566 ум. п. (третє місце у рейтингу адміністративно-територіальної одиниці).

Особливо слід наголосити на тому, що на формування фінансового потенціалу Донецької області відносно в рівній пропорції вплинули соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальної одиниці, її фінансова стійкість та наявність фінансових ресурсів, тобто за всіма складовими інтегрального показника фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці Донецька область входить до п'ятірки лідерів.

Дещо інші висновки можна зробити за результатами аналізу фінансового потенціалу Дніпропетровської та Харківської областей. Не зважаючи на високу оцінку рівня фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць за показниками фінансової стійкості, вони втратили лідируючі позиції. За рейтингом фінансової стійкості адміністративно-територіальної одиниці Дніпропетровська область займає 14 місце у рейтингу, а Харківська – 12.

Оскільки подані в табл. 2.4 досліджувані моделі інтегральної оцінки складових фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці дозволяють визначити вплив кожного із показників, що формують у даному випадку фінансову стійкість адміністративно-територіальної одиниці, можна стверджувати, що негативний вплив на стан фінансового потенціалу Дніпропетровської області спричинив низький рівень результатів діяльності кредитно-банківських установ адміністративно-територіальної одиниці. На низький результат фінансової стійкості Харківської області вплинуло зниження інвестиційної

та зовнішньоекономічної діяльності адміністративно-територіальної одиниці.

До адміністративно-територіальних одиниць з найнижчим рівнем фінансового потенціалу відносяться Тернопільська, Чернівецька та Волинська області. Інтегральний показник фінансового потенціалу Тернопільської області у 2008 році дорівнював 0,316 ум. п. з присвоєнням 24 місця у рейтингу, відповідно Чернівецької області – 0,324 ум. п. із 23-м місцем у рейтингу та Волинської – 0,324 ум. п. із 22-м місцем у рейтингу. На формування показника фінансового потенціалу цих адміністративно-територіальних одиниць вплинули низький рівень соціально-економічного розвитку, відсутність фінансових ресурсів у достатній кількості для забезпечення функціонування адміністративно-територіальної одиниці та резервів до їх розвитку.

Таким чином, інтегральна рейтингова оцінка дозволила визначити рівень фінансового потенціалу на певний проміжок часу з окресленням найбільш сильних та найбільш слабких адміністративно-територіальних одиниць. Додатково система показників оцінки фінансового потенціалу за такою методикою дала можливість визначити фактори впливу на рівень останнього. Однак залишається нерозкритим питання оцінки розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці.

Розуміючи під розвитком позитивні зміни у часі окремих процесів чи явищ з отриманням у результаті відповідних благ, доцільно під розвитком фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці розуміти саме додатну динаміку показників його рейтингового оцінювання. У табл. 2.5 наведено результати аналізу оцінки фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць (областей України) у 2006 – 2008 рр.

Як видно з наведених у табл. 2.5 даних, за рівнем фінансового потенціалу визначаються більш і менш сильні області. Так, до областей з найбільш високим рівнем фінансового потенціалу належать Донецька, Дніпропетровська та Харківська області, інтегральні індекси фінансового потенціалу яких склали у 2006 р. 0,807; 0,704 та 0,612 відповідно. За рейтинговою оцінкою у 2007 та 2008 рр. трійка лідерів не змінилась, але відбулось незначне зниження інтегральної оцінки фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці. Так, інтегральний індекс останнього для Донецької області склав 0,784 у 2007 р. та 0,751 у



2008 р., для Дніпропетровської – 0,678 у 2007 р. та 0,667 у 2008 р. та для Харківської – 0,603 у 2007 р. та 0,566 у 2008 р.

Таблиця 2.5

**Інтегральна рейтингова оцінка фінансового потенціалу  
адміністративно-територіальних одиниць (областей)  
за 2006 – 2008 рр.\***

Адміністративно-територіальна одиниця (область)	2006 р.		2007 р.		2008 р.	
	значення	рейтинг	значення	рейтинг	значення	рейтинг
1	2	3	4	5	6	7
Вінницька	0,439	11	0,435	10	0,394	12
Волинська	0,383	18	0,358	21	0,324	22
Дніпропетровська	0,704	2	0,678	2	0,667	2
Донецька	0,807	1	0,787	1	0,751	1
Житомирська	0,408	15	0,392	15	0,365	15
Закарпатська	0,389	16	0,377	16	0,352	19
Запорізька	0,545	8	0,532	6	0,503	6
Івано-Франківська	0,410	14	0,413	12	0,402	11
Київська	0,559	7	0,504	8	0,476	7
Кіровоградська	0,370	21	0,352	23	0,358	17
Луганська	0,592	4	0,518	7	0,504	5
Львівська	0,572	5	0,548	4	0,468	8
Миколаївська	0,439	10	0,416	11	0,407	10
Одеська	0,559	6	0,543	5	0,543	4
Полтавська	0,476	9	0,473	9	0,447	9
Рівненська	0,365	22	0,364	20	0,359	16
Сумська	0,384	17	0,375	17	0,357	18
Тернопільська	0,356	23	0,339	24	0,316	24
Харківська	0,612	3	0,603	3	0,566	3
Херсонська	0,378	19	0,369	18	0,331	21
Хмельницька	0,417	13	0,404	14	0,367	14
Черкаська	0,425	12	0,410	13	0,382	13
Чернівецька	0,354	24	0,355	22	0,324	23
Чернігівська	0,375	20	0,368	19	0,347	20

\*Розраховано за даними Державного та обласних комітетів статистики України [171]

За аналогією можна виділити області з найнижчим рівнем фінансового потенціалу. До останніх відносяться Чернівецька та Тернопільська області. За аналізований період спостерігається динамічність процесів розвитку їх фінансового потенціалу, як у сторону економічного зростання, так і у сторону занепаду. Однак все ж таки рейтинг вказаних адміністративно-територіальних одиниць протягом аналізованого періоду залишається найнижчим. За значенням інтегрального індексу фінансового потенціалу Чернівецька область у 2006 р. займала 24 місце у рейтингу, у 2007 р. – 22 місце, у 2008 р. – 23. Для Тернопільської області характерна така ситуація. У 2006 р. вона займала 23 місце у рейтингу адміністративно-територіальних одиниць за рівнем їх фінансового потенціалу та 24 – у 2007 і 2008 рр.

При проведенні оцінювання фінансового потенціалу областей України була виявлена така тенденція. За аналізований період спостерігається статика у кількісному складі адміністративно-територіальних одиниць з високим та низьким рівнями фінансового потенціалу, але при цьому динаміка – у його якісному стані. З одного боку, така динаміка ніяк не впливає на результат присвоєння відповідного рейтингу конкретній адміністративно-територіальній одиниці, оскільки інтегральні індекси вказують лише на певний стан процесу або явища у порівнянні з іншими адміністративно-територіальними одиницями. З іншого, – така ситуація може негативно вплинути на класифікацію адміністративно-територіальних одиниць відповідно до групування їх за рівнем фінансового потенціалу. Оскільки метод групування статистичної інформації побудований на визначенні довірчого інтервалу для кожної групи адміністративно-територіальних одиниць за рівнем їх фінансового потенціалу, зниження інтегрального індексу може призвести до переходу адміністративно-територіальній одиниці з вищої до нижчої групи. Застосування методу групування первинної статичної інформації дозволило виділити три групи областей відповідно з високим, середнім та низьким рівнями фінансового потенціалу. Результати групування областей України за рівнем їх фінансового потенціалу у 2008 р. наведено у табл. 2.6.

Таким чином, до адміністративно-територіальних одиниць з високим рівнем фінансового потенціалу відносяться області, значення інтегрального індексу фінансового потенціалу яких дорівнює або перевищує 0,643. Типовими представниками цієї групи є Донецька та Дніпропетровська області.

**Групування адміністративно-територіальних одиниць  
за рівнем фінансового потенціалу у 2006 р.**

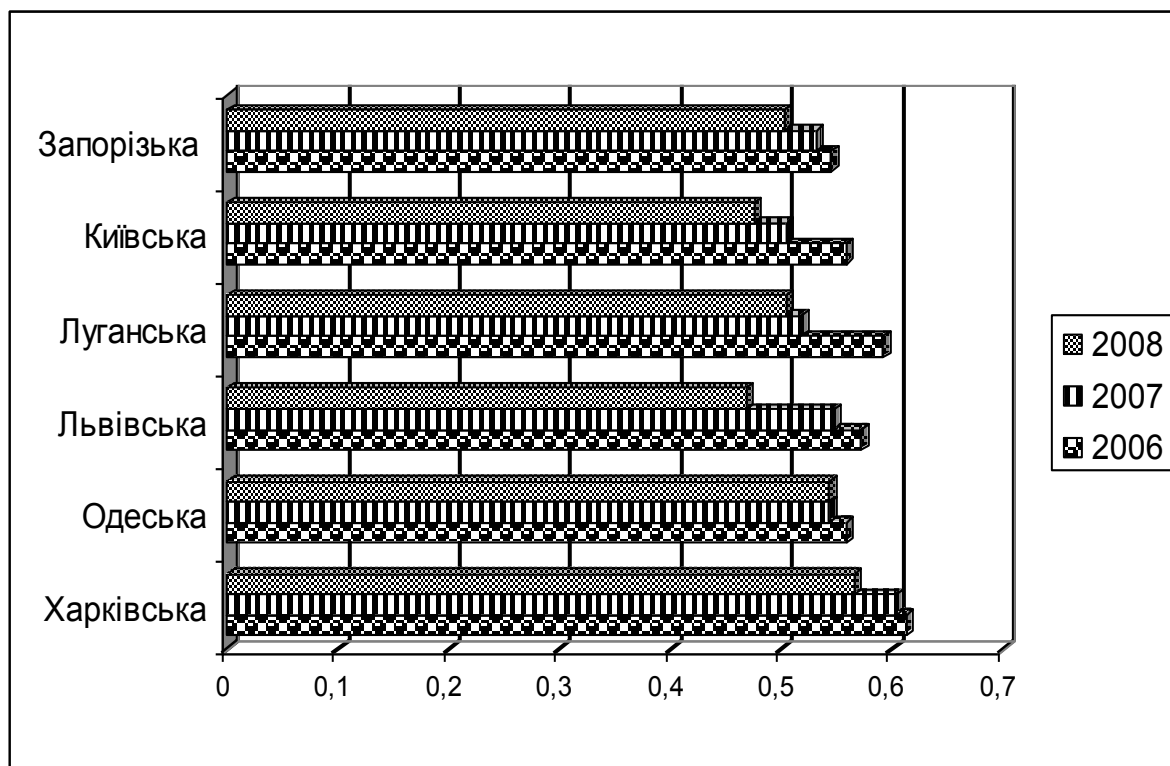
Значення $I_{\phi\Gamma}$	Рівень фінансового потенціалу АТО	Адміністративно-територіальна одиниця (область)
$I_{\phi\Gamma} \geq 0,643$	Високий	Дніпропетровська, Донецька
$0,643 < I_{\phi\Gamma} \leq 0,48$	Середній	Запорізька, Київська, Луганська, Львівська, Одеська, Харківська
$I_{\phi\Gamma} < 0,48$	Низький	Вінницька, Волинська, Житомирська, Закарпатська, Івано-Франківська, Кіровоградська, Миколаївська, Полтавська, Рівненська, Чернігівська, Тернопільська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Сумська

До групи із середнім рівнем фінансового потенціалу належать Харківська, Одеська, Луганська, Запорізька, Київська та Львівська області. Граничне значення інтегрального індексу для цієї групи не перевищує 0,634, але більше ніж 0,48.

Усі інші адміністративно-територіальні одиниці – області України віднесені до групи з низьким рівнем фінансового потенціалу, оскільки значення їх інтегрального індексу нижче 0,48.

За результатами групування проведемо аналіз динаміки інтегральних індексів областей України за 2006 – 2008 рр. із середнім рівнем фінансового потенціалу (рис. 2.8).

Графічне подання матеріалу дозволяє побачити ситуацію, коли значення інтегрального індексу фінансового потенціалу за всією сукупністю призводить до зміни статусу рівня фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці. Так, наприклад Київська область у 2006 та 2007 рр. є представником групи із середнім рівнем фінансового потенціалу, при цьому при конкретних значеннях інтегрального індексу область займала 7 та 8 місця у рейтингу відповідно. У 2008 р., незважаючи на те, що рейтингова оцінка Київської області зросла, низьке значення інтегрального індексу характеризує цю адміністративно-територіальну одиницю як область з низьким рівнем фінансового потенціалу.



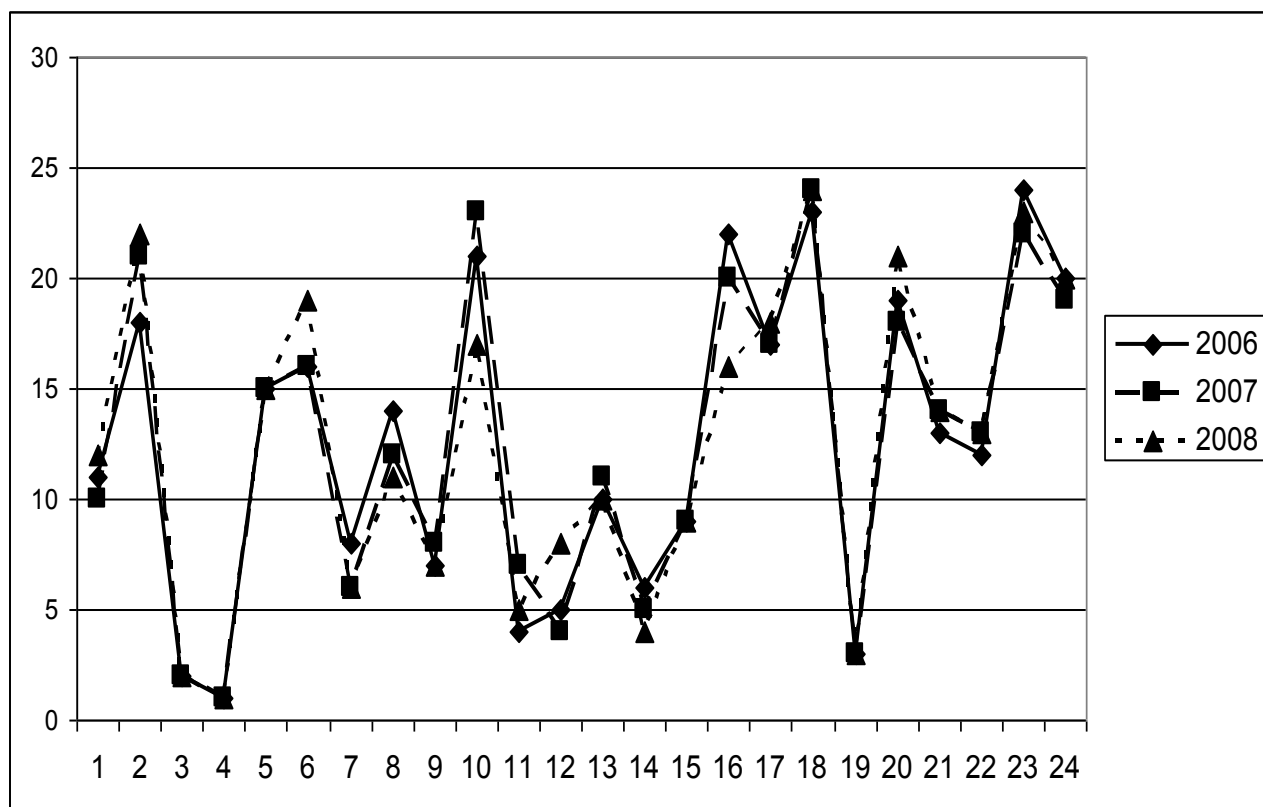
**Рис. 2.8. Динаміка інтегральних індексів областей України із середнім рівнем фінансового потенціалу**

Подібну ситуацію спостерігаємо і у Львівській області. Інтегральний індекс останньої у 2008 р. знизився до значення 0,468, що стало причиною віднесення Львівської області до адміністративно-територіальних одиниць з низьким рівнем фінансового потенціалу.

Очевидним є те, що не завжди коректно проводити безпосереднє порівняння таких різних, з точки зору економіки, областей, як, скажімо, Одеська та Івано-Франківська. У першому випадку мова йде про індустріальний регіон, інвестиційна привабливість якого визначається, перш за все, економічним розвитком та фінансовою інфраструктурою. На Івано-Франківщині, як рекреаційній території, більше уваги приділятимуть аналізу розвитку людських ресурсів та підприємницької активності. Окрім того, масштаби економічної діяльності згаданих регіонів відрізняються на кілька порядків. Саме тому для врахування «вагової категорії» окремого регіону Інститут реформ проводить не лише оцінку рівня розвитку на певний момент часу, але й аналізує динаміку змін, які відбулися за певний період. Слід зауважити, що така оцінка дозволяє робити більш обґрунтовані висновки, оскільки відображає

темпи зростання регіону порівняно з його ж показниками за попередній рік [185].

Графічне відображення процесу розвитку фінансового потенціалу досліджуваних адміністративно-територіальних одиниць подано на рис. 2.9.



1 – Вінницька область; 2 – Волинська область; 3 – Дніпропетровська область; 4 – Донецька область; 5 – Житомирська область; 6 – Закарпатська область; 7 – Запорізька область; 8 – Івано-Франківська область; 9 – Київська область; 10 – Кіровоградська область; 11 – Луганська область; 12 – Львівська область; 13 – Миколаївська область; 14 – Одеська область; 15 – Полтавська область; 16 – Рівненська область; 17 – Сумська область; 18 – Тернопільська область; 19 – Харківська область; 20 – Херсонська область; 21 – Хмельницька область; 22 – Черкаська область; 23 – Чернівецька область; 24 – Чернігівська область.

**Рис. 2.9. Динаміка показників рейтингової оцінки фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць (областей) України**

У цілому значної динамічності у процесі розвитку фінансового потенціалу областей України за звітні періоди не спостерігається. Позитивну динаміку можна відзначити в Одеській, Луганській, Запорізькій та Івано-Франківській областях. Так, можна стверджувати про наявність

розвитку на перелічених територіях, а саме розвитку їх фінансового потенціалу.

Як показує досвід рейтингових оцінок попередніх років, адміністративно-територіальні одиниці, які зареєстрували високі динамічні показники, у наступних періодах мають значні шанси піднятися на вищі сходинки у групі рівня фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць.

Водночас сталі позиції представників групи з високим рівнем фінансового потенціалу навряд чи призведуть до втрати лідируючих позицій, оскільки розвиток прямопропорційно залежить від фінансової стійкості адміністративно-територіальної одиниці, і це не дає підстав сумніватися у прогнозах збереження їхніх лідерських позицій у майбутньому.

Спираючись на результати аналізу рівня фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць, треба відмітити про необхідність як використання методу групування областей за його рівнем, так і дослідження динаміки показників рейтингового оцінювання. Якщо перший метод аналізу статистичної інформації дозволяє визначити певний рівень останнього у певний період, то другий вказує на його розвиток. Оскільки головною метою формування фінансового потенціалу є економічне зростання, то найбільше значення при його оцінюванні має не певна оцінка, а її динамічність, тобто розвиток.

Таким чином, за результатами даного аналізу були віднесені групи областей за рівнем їх фінансового потенціалу, що дає можливість сформулювати певні методичні рекомендації для кожної з груп, керуючись метою активізації розвитку фінансового потенціалу їх представників. А вже стан розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці доцільно проводити на основі дослідження динаміки його рейтингової оцінки.

Стверджуючи про сталий фінансовий стан кожного з бюджетів можна вважати, що такий бюджет має можливості для розвитку. Наявність таких можливостей, як було вказано раніше, доцільно визначати шляхом оцінювання фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці як сукупності наявних фінансових ресурсів та їх резервів, що можуть бути задіяні для досягнення соціального й економічного розвитку території. Однак ключовим залишається питання, з яких джерел та за якою вартістю мобілізуються фінансові ресурси.

На сьогодні більшості адміністративно-територіальних одиниць України властива ситуація, коли власних фінансових ресурсів місцевого бюджету недостатньо для забезпечення оптимального рівня соціально-економічних потреб громади, і тоді постає завдання винайдення альтернативних джерел формування фінансового потенціалу території. Найчастіше таким основним джерелом є міжбюджетні трансферти, частка яких у дохідній частині бюджету переважної більшості територіальних утворень, як показують дослідження, має тенденцію до зростання.

Хоча міжбюджетні трансферти надаються органам місцевого самоврядування на безоплатній та безповоротній основі, все ж таки вони залишаються залученими ресурсами, використання яких призводить до втрати фінансової незалежності територіального утворення. Це, у свою чергу, також негативно впливає на фінансовий потенціал адміністративно-територіальної одиниці через відсутність резервів його формування та розвитку.

Детально вищенаведену ситуацію пропонуємо дослідити та оцінити на прикладі районних бюджетів Харківської області.

У табл. 2.7 подано динаміку показників дохідної частини районних бюджетів Харківської області за 2006 – 2008 рр. у розрізі власних доходів та сум міжбюджетних трансфертів.

Дані табл. 2.7 указують на те, що для районних бюджетів Харківської області ситуація, коли темпи зростання сум міжбюджетних трансфертів перевищують темпи зростання власних доходів місцевих бюджетів, властива для незначної кількості місцевих бюджетів. Темпи зростання сум міжбюджетних трансфертів у 2006 – 2007 рр. (122 – 132 %) проти темпів зростання сум власних доходів (110 – 113 %) зафіксовані у Кегичівському, Печенізькому та Шевченківському районах. При цьому, на відміну від динаміки показників по областях України, динаміка показника темпу зростання сум міжбюджетних трансфертів деяких районів Харківської області є від'ємною. Так, за цей же період для Балаклійського, Красноградського та Куп'янського районів темп зростання сум міжбюджетних трансфертів склав відповідно 98,6; 84,3; 96,6 %, а темп зростання власної дохідної бази – 125,3; 124,2; 116,4 %.

Таблиця 2.7

## Динаміка показників дохідної частини районних бюджетів Харківської області за 2006 – 2008 рр.

№ п/п	Райони (АТО)	2006 (звіт)		2007 (факт)				2008 (очікуване)			
		Σ власн. дох., тис. грн.	Σ міжбюдж. трансфертів, тис. грн.	Σ власн. дох., тис. грн.	Σ міжбюдж. трансфертів, тис. грн.	Темпи зростання ВЛД, %	Темпи зростання МБТ, %	Σ власн. дох., тис. грн.	Σ міжбюдж. трансфертів, тис. грн.	Темпи зростання ВЛД, %	Темпи зростання МБТ, %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	Балаклійський	41444,9	24127,7	51913,1	23795,7	125,3	98,6	76011	37773,8	146,4	158,7
2	Барвінківський	6624,6	16086,7	8608,2	17019,2	129,9	105,8	12205	26531,2	141,8	155,9
3	Близнюківський	4967,3	15434,4	6937,9	17105,3	139,7	110,8	9834,3	26738,2	141,7	156,3
4	Богодучівський	12478,7	19934,6	14579,0	23511,6	116,8	117,9	21522	34640,8	147,6	147,3
5	Борівський	6162,7	10323,5	7111,0	12093,3	115,4	117,1	9834,7	18355,5	138,3	151,8
6	Валківський	9912,4	16065,2	11360,5	18434,4	114,6	114,7	17541	27643,9	154,4	150,0
7	Великобурлуцький	7908,9	13933,5	8744,8	16240,2	110,6	116,6	11891	25205,5	136,0	155,2
8	Вовчанський	15691,2	26816,5	18856,6	31275,0	120,2	116,6	2924	45280,4	155,1	144,8
9	Дворічанський	5291,4	11197,9	6045,3	13084,2	114,2	116,8	8954,4	19014,1	148,1	145,3
10	Дергачівський	32628,9	32820,8	45021,4	36051,8	138,0	109,8	71509	54933,4	158,8	152,4
11	Зачепилівський	3629,8	9660,6	4954,7	10454,9	136,5	108,2	6932,6	16049,8	139,9	153,5
12	Зміївський	21884,8	31300,0	27607,6	34450,6	126,1	110,1	40833	52768,1	147,9	153,2
13	Золочівський	7311,5	16708,4	8827,7	19144,1	120,7	114,6	13136	27580,0	148,8	144,1
14	Ізюмський	5023,0	12003,2	6173,0	13766,1	122,9	114,7	8979,2	22654,5	145,5	164,6
15	Кегичівський	10511,7	8317,4	11538,3	10988,9	109,8	132,1	16416	18430,0	142,3	167,7



Закінчення табл. 2.7

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
16	Коломацький	2506,1	4054,3	2944,5	4672,7	117,5	115,3	4321,5	7332,8	146,8	156,9
17	Красноградський	27348,8	8418,9	33965,3	7099,2	124,2	84,3	49139	12135,0	144,7	170,9
18	Краснокутський	9279,1	15047,7	10496,2	17093,4	113,1	113,6	15534	26554,6	148,0	155,4
19	Куп'янський	6343,6	14225,5	7381,6	13787,2	116,4	96,9	11105	19935,9	150,5	144,6
20	Лозівський	7652,9	21141,3	9046,2	25446,7	118,2	120,4	12610	37671,3	139,4	148,0
21	Нововодолазький	9590,1	16606,0	11789,2	18434,4	122,9	111,0	19162	26014,8	162,5	141,1
22	Первомайський	5415,4	7032,5	7063,3	8131,9	130,4	115,6	10572	11745,2	149,7	144,4
23	Печенізький	3317,2	5331,4	3647,8	6584,6	110,0	123,5	6803,7	10066,4	186,5	152,9
24	Сахновщинський	5900,8	14548,5	7813,6	15922,0	132,4	109,4	10779	26129,4	137,9	164,1
25	Харківський	51033,9	51974,0	63045,4	59977,2	123,5	115,4	10412	88943,4	165,2	148,3
26	Чугуївський	14254,1	27716,8	16775,8	32208,2	117,7	116,2	24113	46241,6	143,7	143,6
27	Шевченківський	6805,1	10604,3	7746,5	12954,8	113,8	122,2	11505	20288,4	148,5	156,6
28	Разом по бюджетах районів	340918	461431,6	419994	519727,6	123,2	112,6	634608	786658,0	151,1	151,4

З одного боку, це позитивна динаміка, адже можна стверджувати, що більшість районів Харківської області активізують свої дії в напрямку реалізації своїх можливостей щодо розширення своєї дохідної бази і в них є такі можливості. З іншого – для об'єктивності висновків необхідно провести аналіз структури міжбюджетних трансфертів, окремо розглянувши дотації та субвенції, що виділяються органом вищої бюджетної ланки для виконання органами місцевого самоврядування своїх функцій та повноважень.

Для отримання більш точної оцінки фінансового стану районних бюджетів Харківської області доцільно проаналізувати систему спеціальних показників – фінансових коефіцієнтів.

В економічній літературі пропонуються різні підходи до оцінки фінансового стану місцевих бюджетів з використанням вказаних показників. Зокрема, наприклад, пропонується застосовувати бюджети для оцінки впливу різних видів доходів на формування доходів місцевих бюджетів [34].

Відповідно до запропонованих показників стан місцевого бюджету оцінюється як стійкий, оскільки видатки є меншими від загальної суми його доходів. Російський учений Г. Поляк стверджує, що питома вага доходів, які залишаються у розпорядженні місцевих органів влади, у загальній сумі доходів, які акумулюються на території адміністративно-територіальної одиниці, має становити 60 – 70 %, а співвідношення видатків місцевого бюджету та бюджетної заборгованості не повинне перевищувати 10 – 15 %. Автор також вказує на таке: при нестійкому стані місцевого бюджету для покриття його видатків необхідно залучати додаткові джерела фінансування, до яких належать кошти територіальних позабюджетних фондів, позикові кошти, тощо. До того ж, якщо питома вага власних доходів місцевого бюджету у загальній сумі його доходів становить 20 – 30 %, а сума бюджетної заборгованості досягає 30 – 35 % бюджетних видатків, то фінансування такого бюджету є нестійким, оскільки є неможливим без залучених (позикових) коштів [34].

Для оцінки фінансової стійкості місцевого бюджету може бути використана методика, подібна до методики фінансового аналізу підприємств, скоригована на специфіку формування бюджетного кошторису. Така специфіка полягає в тому, що, на відміну від доходів суб'єктів господарювання, види доходів органів місцевого самоврядування встановлюються законодавством. При цьому обсяг

доходів, як правило, не визначається рішеннями місцевих органів влади. Тому показники, що оцінюють структуру доходів місцевих бюджетів, необхідно доповнити спеціальною групою показників, які б оцінювали також державні програми стимулювання розвитку регіонів.

Для отримання узагальнюючої оцінки стану формування доходів місцевого бюджету можна скористатись інтегральним показником – коефіцієнтом фінансової стійкості місцевого бюджету. Система показників та їх характеристики для оцінки фінансової стійкості місцевого бюджету наведені в табл. 2.8.

Нижче в табл. 2.9 подано результати розрахунку показників, які характеризують фінансову стійкість районних бюджетів Харківської області за 2006 – 2008 рр.

Таблиця 2.8

**Система показників для оцінки фінансової стійкості місцевого бюджету**

Назва показника (коефіцієнта)	Алгоритм розрахунку показника	Характеристика показників
Коефіцієнт самостійності ( $K_{сам}$ )	Власні доходи органів місцевого самоврядування / Загальна сума доходів місцевого бюджету (включаючи трансферти)	Показує міру залежності фінансових можливостей місцевих органів влади при фінансуванні видатків місцевого бюджету від трансфертів державного бюджету
Коефіцієнт вилучення коштів до державного бюджету ( $K_{вил}$ )	Доходи, що враховуються при розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів / Загальна сума доходів місцевого бюджету	Показує ступінь впливу державних органів влади на формування доходів місцевих бюджетів
Коефіцієнт дотаційності ( $K_{дот}$ )	Обсяг дотацій / Загальна сума доходів місцевого бюджету	Показує міру залежності місцевих органів влади від фінансування з державного бюджету

Таблиця 2.9

## Показники фінансової стійкості бюджетів районів Харківської області за 2006 – 2008 рр.

АТО (район)	2006 рік			2007 рік			2008 рік		
	Ксам	Квил	Кдот	Ксам	Квил	Кдот	Ксам	Квил	Кдот
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Балаклійський район	0,15	0,48	0,37	0,14	0,55	0,31	0,16	0,51	0,33
Барвінківський район	0,12	0,17	0,71	0,11	0,23	0,66	0,11	0,21	0,68
Близнюківський район	0,10	0,15	0,76	0,09	0,20	0,71	0,08	0,19	0,73
Богодухівський район	0,13	0,26	0,62	0,12	0,26	0,62	0,14	0,24	0,62
Борівський район	0,13	0,24	0,63	0,12	0,25	0,63	0,13	0,22	0,65
Валківський район	0,13	0,25	0,62	0,10	0,28	0,62	0,11	0,28	0,61
Великобурлуцький район	0,11	0,25	0,64	0,10	0,25	0,65	0,10	0,22	0,68
Вовчанський район	0,14	0,23	0,63	0,12	0,25	0,62	0,13	0,26	0,61
Дворічанський район	0,09	0,23	0,68	0,09	0,23	0,68	0,09	0,23	0,68
Дергачівський район	0,21	0,29	0,50	0,24	0,31	0,44	0,27	0,29	0,43
Зачепилівський район	0,08	0,19	0,73	0,08	0,24	0,68	0,09	0,21	0,70

Закінчення табл. 2.9

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Зміївський район	0,11	0,30	0,59	0,10	0,34	0,56	0,10	0,34	0,56
Золочівський район	0,10	0,20	0,70	0,09	0,23	0,68	0,10	0,22	0,68
Ізюмський район	0,10	0,20	0,70	0,10	0,21	0,69	0,10	0,18	0,72
Кегичівський район	0,14	0,42	0,44	0,12	0,39	0,49	0,12	0,35	0,53
Коломацький район	0,11	0,27	0,62	0,10	0,28	0,61	0,11	0,27	0,63
Красноградський район	0,16	0,61	0,24	0,15	0,68	0,17	0,16	0,64	0,20
Краснокутський район	0,13	0,26	0,62	0,10	0,28	0,62	0,11	0,26	0,63
Куп'янський район	0,11	0,20	0,69	0,12	0,23	0,65	0,14	0,21	0,64
Лозівський район	0,12	0,15	0,73	0,10	0,17	0,74	0,10	0,15	0,75
Нововодолазький район	0,10	0,27	0,63	0,09	0,30	0,61	0,10	0,33	0,58
Первомайський район	0,12	0,31	0,56	0,12	0,34	0,54	0,14	0,34	0,53
Печенізький район	0,14	0,24	0,62	0,12	0,24	0,64	0,19	0,21	0,60
Сахновщинський район	0,11	0,18	0,71	0,10	0,23	0,67	0,09	0,20	0,71
Харківський район	0,11	0,39	0,50	0,11	0,40	0,49	0,15	0,39	0,46
Чугуївський район	0,11	0,23	0,66	0,10	0,24	0,66	0,09	0,25	0,66
Шевченківський район	0,12	0,27	0,61	0,10	0,27	0,63	0,11	0,26	0,64

Особливу увагу у процесі аналізу слід звернути на коефіцієнт самостійності бюджету ( $K_{сам}$ ). Значення цього показника вказує на те, яку питому вагу у загальній сумі доходів займають власні фінансові ресурси окремої адміністративно-територіальної одиниці. Зростання даного показника в динаміці є позитивною тенденцією, яка вказує на розширення джерел наповнення власної дохідної бази місцевого бюджету.

Так, за даними табл. 2.9 найвищий показник фінансової автономії має Дергачівський район, коефіцієнт самостійності ( $K_{сам}$ ) якого у 2006 р. склав 0,21 %. У динаміці прослідковується також зростання цього показника до 0,24 % у 2007 р. та до 0,27 % у 2008 р.

Середнє значення коефіцієнта самостійності ( $K_{сам}$ ) по районах Харківської області складає 0,12 % у 2006 та 2008 рр. і 0,11 – у 2007 р. Найнижчий показник коефіцієнта самостійності ( $K_{сам}$ ) протягом звітних років властивий Зачепилівському та Дворічанському районам Харківської області. Показник коефіцієнта самостійності ( $K_{сам}$ ) для цих районів складав 0,09 % за зазначений період і не мав позитивної динаміки. Значення цього показника для інших районів знаходяться в межах середньої величини для районів Харківської області. За результатами аналізу коефіцієнта самостійності ( $K_{сам}$ ) можна зробити загальний висновок, що по Харківській області спостерігається відсутність різкого його падіння в динаміці, а це свідчить про стабільність власної дохідної бази кожного з бюджетів.

Порівняння коефіцієнта вилучення коштів ( $K_{вил}$ ) до державного бюджету та коефіцієнта частки трансфертів ( $K_{дом}$ ) у загальній сумі доходів бюджету відображає сутність міжбюджетних відносин, що склались у нашій державі, і дозволяє визначити АТО, які відносять до «донорів» чи до «реципієнтів».

Так, у 2008 р. показник вилучення коштів ( $K_{вил}$ ) до державного бюджету для Красноградського району склав 0,64 %, для Балаклійського – 0,51 %. При цьому значення показників частки дотацій ( $K_{дом}$ ) у загальній сумі доходів для даних районних бюджетів склали: 0,2 % для бюджету Красноградського району та 0,33 % для Балаклійського району. Інша ситуація склалася для Лозівського, Ізюмського та Близнюківського районів. Показники вилучення коштів ( $K_{вил}$ ) до державного бюджету відповідно склали: 0,15; 0,18 та 0,19 % при значеннях показника частки дотацій ( $K_{дом}$ ) у дохідній частині місцевого бюджету – 0,75; 0,72 та 0,73

%. Таким чином, можна стверджувати, що Красноградський та Балаклійський райони є «донорами», а Лозівський, Ізюмський та Близнюківський райони – «реципієнтами».

Для оцінки рівня можливостей окремих територій до розвитку доцільно скористатись таким показником, як інтегральна оцінка фінансової стійкості ( $K_{int}$ ) місцевого бюджету (табл. 2.10).

Таблиця 2.10

**Інтегральні показники фінансової стійкості районів Харківської області за 2006 – 2008 рр.**

Область (АТО)	Інтегральний показник фінансової стійкості		
	2006 р.	2007 р.	2008 р.
Балаклійський р-н	0,271	0,277	0,279
Барвінківський р-н	0,203	0,206	0,202
Близнюківський р-н	0,186	0,191	0,186
Богодухівський р-н	0,221	0,218	0,224
Борівський р-н	0,220	0,217	0,215
Валківський р-н	0,220	0,211	0,215
Великобурлуцький р-н	0,212	0,205	0,200
Вовчанський р-н	0,221	0,218	0,224
Дворічанський р-н	0,197	0,195	0,198
Дергачівський р-н	0,266	0,285	0,297
Зачепилівський р-н	0,186	0,195	0,193
Зміївський р-н	0,219	0,224	0,221
Золочівський р-н	0,198	0,196	0,201
Ізюмський р-н	0,195	0,198	0,195
Кегичівський р-н	0,254	0,242	0,234
Коломацький р-н	0,215	0,213	0,211
Красноградський р-н	0,296	0,305	0,303
Краснокутський р-н	0,219	0,211	0,213
Куп'янський р-н	0,203	0,213	0,220
Лозівський р-н	0,196	0,189	0,187
Нововодолазький р-н	0,208	0,210	0,219
Первомайський р-н	0,227	0,234	0,239
Печенізький р-н	0,224	0,213	0,244
Сахновщинський р-н	0,198	0,201	0,193
Харківський р-н	0,234	0,238	0,254
Чугуївський р-н	0,206	0,205	0,201
Шевченківський р-н	0,219	0,210	0,209

Інтегральний показник фінансової стійкості ( $K_{int}$ ) місцевих бюджетів розраховується як сума коефіцієнтів фінансової стійкості з урахуванням ваги (значущості) кожного з них.

$$K_{int} = \sum_{i=1} K_i \times V_i, \quad (2.11)$$

де  $K_{int}$  – інтегральний коефіцієнт фінансової стійкості місцевого бюджету;  
 $K_i$  – коефіцієнт фінансової стійкості;  
 $V_i$  – вага  $i$ -го коефіцієнта ( $\sum V_i = 1$ );  
 $i$  – кількість коефіцієнтів.

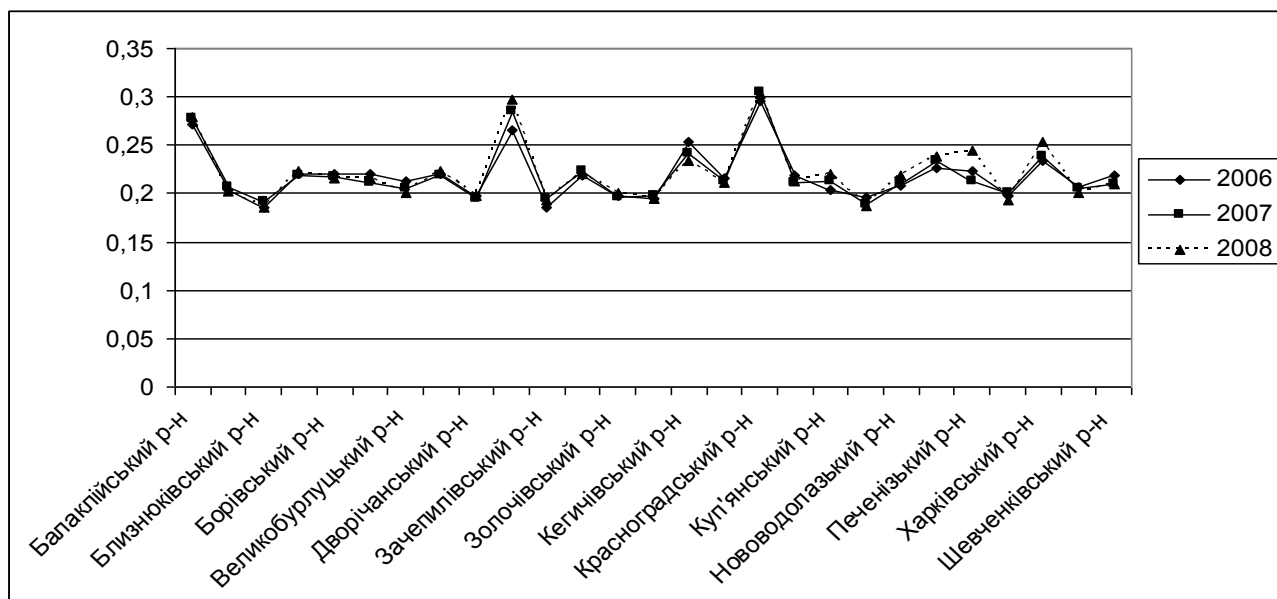
Проміжним етапом для визначення інтегральної оцінки ( $K_{int}$ ) є розрахунок значущості коефіцієнтів фінансової стійкості ( $K_i$ ). Для цього скористаємось методом аналізу ієрархії.

В основу побудови ієрархічної моделі закладена проблема забезпечення фінансової стійкості місцевого бюджету за рахунок різних джерел фінансових ресурсів. Критеріями для отримання питомої ваги коефіцієнтів фінансової стійкості ( $K_i$ ) стали оцінка доступності кожного джерела фінансових ресурсів та спроможність забезпечення за їх рахунок розвитку адміністративно-територіальної одиниці. За результатами парних порівнянь думок експертів (психометрична шкала Т. Сааті) [127] виявлено, що пріоритетним джерелом фінансових ресурсів місцевого бюджету для забезпечення його фінансової стійкості є власна дохідна база, другий ранг присвоюється закріпленим доходам місцевого бюджету і третій – трансфертним ресурсам.

Отже, отримані такі значення показників значущості для інтегральної оцінки фінансової стійкості місцевого бюджету, а саме: коефіцієнта самостійності ( $K_{сам}$ ) – 0,6 %, коефіцієнта вилучення коштів ( $K_{вил}$ ) до державного бюджету – 0,4 % і коефіцієнта дотаційності – 0,1 %. За даними табл. 2.9 до фінансово стійких місцевих бюджетів належать бюджети Красноградського району з інтегральним показником 0,296 % у 2006 р., 0,303 – у 2007 р. та 0,303 – у 2008 р.; Балаклійського району з інтегральними показниками 0,271 %; 0,277 та 0,279 % відповідно, а також Дергачівського, Печенізького районів з середнім інтегральним показником фінансової стійкості на рівні 0,25 %.



У цілому значення інтегрального показника по районах Харківської області за 2006 – 2008 рр. мають незначне відхилення від середнього значення у 0,22 % і незначні коливання показників у динаміці (рис. 2.10).



**Рис. 2.10. Динаміка інтегрального показника фінансової стійкості районів Харківської області за 2006 – 2008 рр.**

Таким чином, при розрахунку інтегрального показника фінансової стійкості місцевих бюджетів також прослідковується тенденція до не виправданого та необґрунтованого розподілу міжбюджетних коштів. Тобто значна частка трансфертів у доходах місцевого бюджету не стимулює, а, навпаки, дестимулює органи місцевої влади до ефективного їх використання з метою забезпечення фінансової стійкості регіону, підвищення його фінансового потенціалу, а значить, і можливості до економічного та соціального розвитку.

На сьогоднішній день соціальний та економічний розвиток окремих територій залежить не від кількісного складу фінансових ресурсів, а від тих управлінських рішень, які приймають органи місцевого самоврядування щодо мобілізації цих ресурсів з різних джерел.

Процес прийняття науково обґрунтованих управлінських рішень у фінансово-бюджетній сфері повинен опиратися на кількісні показники, які характеризують важливість та взаємозалежність різних часто протилежно напрямлених процесів, вплив тих чи інших факторів. Визначення таких показників неможливе без створення економіко-

математичних моделей фінансово-бюджетних відносин. Основними математичними методами, які широко застосовуються при розробці моделей економетричного типу для стабільних економік, є, головним чином, різні варіації кореляційно-регресійного аналізу зі всіма притаманними їм перевагами і недоліками.

На сьогоднішній день регресійний аналіз стає актуальним і для держав з перехідною економікою. Застосуємо кореляційно-регресійний аналіз для визначення тенденцій планування та виконання дохідної частини зведеного місцевого бюджету.

Дохідна частина зведеного бюджету визначає, насамперед, економічний стан держави та її окремих адміністративно-територіальних одиниць, а також податкову політику на певному інтервалі часу.

При аналізі процесу формування та виконання дохідної частини зведеного бюджету важливими показниками є не стільки номінальні величини, а, насамперед, запланована та фактична структури доходів бюджету, питома вага дохідних джерел у валовому регіональному продукті (ВРП). Питома вага доходів зведеного бюджету Харківської області за 2001 – 2008 рр. наведена на рис. 2.11.

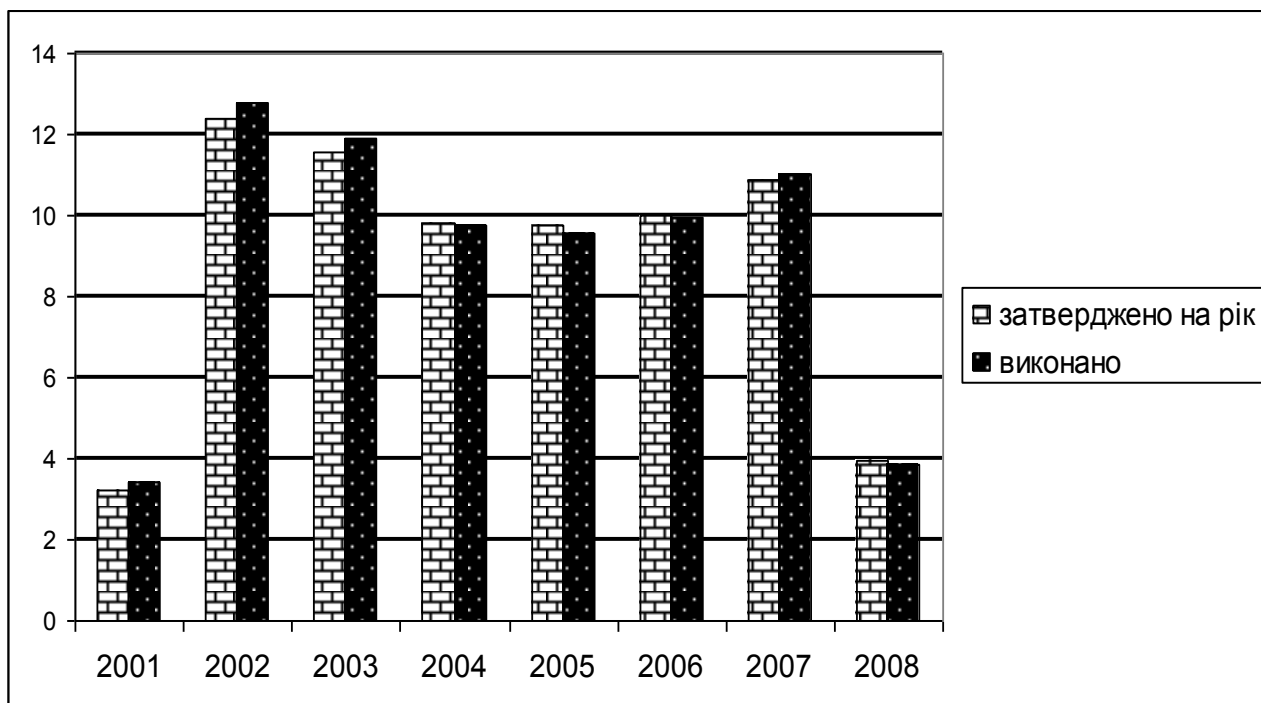


Рис. 2.11. Питома вага доходів зведеного бюджету Харківської області у ВРП за 2001 – 2008 рр.

Так, заплановані доходи зведеного бюджету Харківської області у співвідношенні до ВРП у 2001 р. становили 3,24 %; у 2002 р. – 12,4 %; у 2003 р. – 11,56 %; у 2004 р. – 9,82 %; у 2005 р. – 9,78 %; у 2006 р. – 10,0 %; у 2007 – 10,9 %; у 2008 р. – 3,93 %.

Частка фактичних доходів зведеного бюджету Харківської області у ВРП у 2001 р. становила 3,43 %; у 2002 р. – 12,77 %; у 2003 р. – 11,9 %; у 2004 р. – 9,75 %; у 2005 р. – 9,54 %; у 2006 р. – 9,95 %; у 2007 р. – 11,02 %; у 2008 р. – 3,85 %.

У період з 2001 по 2003 рр. та у 2007 р. питома вага фактичних доходів зведеного бюджету Харківської області була вищою за відповідний запланований показник. За зазначений період перевищення фактичного показника над плановим при виконанні дохідної частини місцевого бюджету складає в середньому 3,24 %.

За період з 2004 по 2006 рр. та у 2008 р. спостерігається недовиконання плану за даними показниками і в середньому відхилення складає 98,5 %. Загалом відхилення незначні, й можна стверджувати про наявність стабільної політики наповнення дохідної частини місцевого бюджету.

Слід зазначити, що з метою вдосконалення процесу планування дохідної частини бюджету необхідно враховувати основні тенденції за ряд років щодо відповідних запланованих, фактичних показників, а також взаємозв'язок між цими показниками. З цією метою проведемо аналіз тенденцій взаємовідношення запланованих та фактичних показників дохідної частини зведеного бюджету Харківської області за період з 2001 по 2008 рр., а також наведемо регресійно-кореляційні взаємозалежності між зазначеними показниками.

Економетричними методами знайдемо регресійно-кореляційне рівняння, яке визначає взаємозв'язок між показниками питомої ваги запланованої дохідної частини зведеного бюджету Харківської області у валовому регіональному продукті і відповідним фактичним показником за період з 2001 по 2008 рр. Для підтвердження адекватності обраної моделі визначимо наявність кореляційної залежності між показником питомої ваги запланованої (X) дохідної частини бюджету у валовому регіональному продукті і відповідним фактичним (Y) показником (рис. 2.12). Для проведення такого роду аналізу необхідно виконати такі дії:

1. Визначити тісноту зв'язку між показниками питомої ваги запланованої дохідної частини зведеного бюджету і відповідним фактичним показником, який визначається за формулою:

$$r = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sqrt{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2 \times \sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})^2}}, \quad (2.12)$$

де  $\bar{x} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_i$ ,  $\bar{y} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n y_i$ ;

2. Визначити параметри рівняння  $y = a + bx$  за формулами:

$$a = \frac{\sum_{i=1}^n y_i - b \sum_{i=1}^n x_i}{n}, \quad (2.13)$$

$$b = \frac{\sum_{i=1}^n x_i \sum_{i=1}^n y_i - n \sum_{i=1}^n x_i y_i}{\left( \sum_{i=1}^n x_i \right)^2 - n \sum_{i=1}^n x_i^2}, \quad (2.14)$$

Вихідні дані для розрахунку регресійно-кореляційного рівняння, яке визначає взаємозв'язок між показниками питомої ваги запланованої дохідної частини зведеного бюджету Харківської області у валовому регіональному продукті і відповідним фактичним показником за період з 2001 по 2008 рр. наведено в табл. 2.11.

Таблиця 2.11

**Вихідні дані для визначення взаємозв'язку між показниками питомої ваги запланованої дохідної частини зведеного бюджету Харківської області у валовому регіональному продукті і відповідним фактичним показником за період з 2001 по 2008 рр.**

Період, рік	Питома вага доходів у ВРП, %		$x^2$	$xy$	$(x_i - \bar{x})$	$(y_i - \bar{y})$	$(x_i - \bar{x})^2$	$(y_i - \bar{y})^2$	$(x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})$
	план (x)	факт (y)							
2001	3,244	3,427	11,745	11,119	-5,598	-5,709	31,342	32,589	31,959
2002	12,397	12,774	163,174	158,359	3,748	3,444	14,051	11,861	12,910
2003	11,564	11,902	141,658	137,632	2,877	2,611	8,274	6,816	7,510
2004	9,816	9,745	94,961	95,652	0,719	0,863	0,517	0,744	0,620
2005	9,776	9,542	91,041	93,277	0,516	0,823	0,266	0,677	0,425
2006	10,002	9,946	98,915	99,474	0,920	1,049	0,847	1,100	0,965
2007	10,896	11,022	121,486	120,102	1,997	1,943	3,986	3,777	3,880
2008	3,929	3,847	14,798	15,116	-5,179	-5,024	26,819	25,237	26,016
Сума	-	-	5213,399	730,731	-	-	86,103	82,800	84,285
Серед. значення	8,953	9,025	-	-	-	-	-	-	-

За даними розрахунку отримуємо таке регресійно-кореляційне рівняння:

$$y = 0,018 + 0,979x; \quad r = 0,998, \quad (2.15)$$

де  $y$  – питома вага запланованої дохідної частини місцевого бюджету у валовому регіональному продукті, %;

$x$  – питома вага фактичної дохідної частини місцевого бюджету у валовому регіональному продукті, %.

На основі рівняння (2.15) можна зробити такий висновок: протягом періоду з 2001 по 2008 рр. при зміні питомої ваги запланованої дохідної частини місцевого бюджету у валовому регіональному продукті на один відсотковий пункт відповідний фактичний показник змінюється теж приблизно на один відсотковий пункт, а точніше на 0,979 % при досить достатньому коефіцієнті кореляції  $r = 0,998$ . Отже, за результатами аналізу можна стверджувати, що планування підвищення питомої ваги дохідної частини бюджету Харківської області на перспективу призведе до прямо пропорційного підвищення відповідного фактичного показника. Використання даного виду аналізу, таким чином, допомагає реально оцінювати можливості регіону й раціонально використовувати фінансові ресурси з метою задоволення як поточних інтересів громади, так і реалізації стратегічних планів розвитку окремих територій.

Таким чином, використання економіко-математичного моделювання, а саме регресійно-кореляційного аналізу, для визначення тенденцій планування та виконання дохідної частини місцевих бюджетів дозволяє визначити ефективність управління ресурсною базою окремих бюджетів.

Підсумовуючи результати аналізу фінансового стану районних бюджетів Харківської області за 2006 – 2008 рр. можна зробити такі висновки. Аналіз сум надходжень власних фінансових ресурсів та трансфертів до районних бюджетів Харківської області засвідчує позитивну динаміку надходжень до місцевих бюджетів за рахунок коштів власних фінансових ресурсів. Така тенденція вказує на те, що в рамках своєї діяльності органами місцевої влади даних адміністративно-територіальної одиниці реалізуються можливості щодо розширення своєї дохідної бази.

## 2.4. Аналіз системи управління фінансовим потенціалом адміністративно-територіальної одиниці

Доцільність оцінки фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці за системою кількісних та якісних показників доведено у першому розділі роботи. Спираючись на теоретичне обґрунтування необхідності використання неформальних, вербальних методів оцінювання фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці [92], було обрано метод соціологічного дослідження рекомендацій фахівців уповноважених органів бюджетного процесу, а саме фахівців фінансових відділів уповноважених органів через систему анкетування. Така процедура здійснювалася серед фахівців Харківської, Луганської, Полтавської, Сумської та Кіровоградської областей. Метою анкетування було виявлення проблемних питань у функціонуванні бюджетної системи України на кожній стадії бюджетного процесу та пошук механізмів їх вирішення. (табл. 2.12).

Таблиця 2.12

### Структура анкети для виявлення проблемних питань у функціонуванні бюджетної системи України

№ блоку	Мета запитання
Блок 1	Оцінювання респондентами системи державної бюджетної політики в Україні, яка визначає напрями і пріоритети бюджетної політики на державному та регіональному рівнях
Блок 2	Оцінювання ступеня відповідності системи місцевого управління пріоритетам бюджетної політики держави
Блок 3	Оцінюванням рівня розвитку міжбюджетних відносин, що виникають між різними рівнями влади
Блок 4	Оцінювання резервів розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці за рахунок власних ресурсів як основи економічного зростання регіонів і держави
Блок 5	Оцінювання рівня професійної підготовки працівників місцевих адміністрацій приймати самостійно рішення, які є активізуючим інструментом механізму розвитку територіальної одиниці

Первинна інформація та результати її обробки за даним напрямком дослідження подано в табл. 2.13 – 2.15. Як інструмент для оцінки прийнято п'ятиінтервальну шкалу з використанням статистичних методів обробки даних. Відповіді респондентів було квантифіковано таким чином: відповідь "так" – оцінка 5, відповідь "скоріше так, ніж ні" – оцінка 4, відповідь "скоріше ні, ніж так" – оцінка 3, відповідь "ні" – оцінка 2 і один бал присвоюється відповіді "важко відповісти".

Аналіз результатів обробки даних дозволив зробити такі висновки.

Систему державної бюджетної політики (блок 1) переважне число респондентів (62 %) оцінюють як неефективну та таку, що не відповідає правовим нормам регламентації (табл. 2.13). Оцінка фахівцями фінансових управлінь адміністративно-територіальних одиниць принципів бюджетної системи України як основи її функціонування вказує на те, що більшість із них не дотримується. Так, наприклад, на питання "Наскільки у системі державного управління в Україні дотримуються принципів збалансованості, ефективності, справедливості, обґрунтованості?" лише 7 % респондентів надали чітку відповідь "так", оцінку "скоріше так, ніж ні" надали 26 %, "скоріше ні, ніж так" – 37 %, "ні" – 18 % респондентів.

Таблиця 2.13

**Оцінка системи державної бюджетної політики в Україні,  
яка визначає напрями та пріоритети бюджетної політики як  
держави, так і окремих адміністративно-територіальних одиниць**

№ п/п	Напрямки оцінки	Сер. бал	Питома вага				
			5	4	3	2	1
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Відповідність системи державної бюджетної політики вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування	2,67	0,03	0,17	0,41	0,21	0,18
2	Дотримання принципів бюджетної системи: збалансованості	3,27	0,12	0,32	0,36	0,13	0,08
3	самостійності	3,09	0,11	0,3	0,33	0,21	0,09
4	обґрунтованості	3,14	0,07	0,31	0,39	0,14	0,09
5	ефективності	2,90	0,05	0,26	0,36	0,21	0,12
6	субсидіарності	2,99	0,05	0,29	0,37	0,15	0,13
7	справедливості (неупередженості)	2,60	0,04	0,14	0,40	0,23	0,19



Закінчення табл. 2.13

1	2	3	4	5	6	7	8
8	Оцінка факторів, що впливають на бюджетну політику в Україні: політична стабільність	4,18	0,57	0,21	0,10	0,06	0,06
9	трансформаційні процеси в економіці	3,72	0,27	0,38	0,21	0,09	0,06
10	рівень професіоналізму працівників бюджетної сфери	3,91	0,35	0,38	0,13	0,09	0,04
11	Оцінка системи міжвідомчої інформаційної взаємодії органів державного управління	3,21	0,05	0,35	0,41	0,12	0,06
12	Необхідність створення єдиної інформаційної бази органів статистики, МФУ, НБУ, Державного казначейства України, місцевих державних адміністрацій тощо	3,88	0,42	0,25	0,20	0,06	0,07
13	Оцінка бюджетної політики держави у напрямках задоволення: стратегічних економічних інтересів адміністративно-територіальної одиниці	2,79	0,04	0,21	0,40	0,21	0,14
14	стратегічних соціальних інтересів адміністративно-територіальної одиниці	2,76	0,01	0,21	0,43	0,20	0,14
15	поточних економічних інтересів адміністративно-територіальної одиниці	2,80	0,01	0,29	0,34	0,22	0,14
16	поточних соціальних інтересів адміністративно-територіальної одиниці	2,92	0,03	0,28	0,40	0,14	0,14

Факторами, що спричинили таку ситуацію, за оцінкою респондентів, є, по-перше, політична нестабільність у державі, по-друге, професійний рівень працівників бюджетної сфери, по-третє, трансформаційні процеси в економіці. Середній бал оцінок за цими критеріями дорівнює 4,18; 3,91 та 3,72 відповідно. Усе це підтверджує, насамперед, ту обставину, що недостатня налагодженість економічних відносин між державою та місцевими органами влади не дозволяє задовольняти стратегічні та поточні соціально-економічні інтереси останніх.

Як вказано раніше, ключовою сутністю бюджетної системи є економічні відносини між державними та місцевими органами влади.

Тому ефективність її функціонування багато в чому залежить від того, чи розуміють і підтримують працівники органів місцевого управління пріоритети бюджетної політики держави (блок 2). На це питання експертами надана така оцінка.

При прийнятті рішень з питань формування бюджетної політики на місцевому рівні представники виконавчої влади керується, в першу чергу, визначеними пріоритетами бюджетної політики держави (питома вага відповіді "так" складає 34 %, відповіді "скоріше так, ніж ні" – 33 %), а вже потім соціально-економічною доцільністю та інтересами своєї адміністративно-територіальної одиниці (відповідь "так" та "скоріше так, ніж ні" надали по 29 % респондентів), що відповідає чинному стану рівня централізації влади в Україні.

Оцінювання ефективності діяльності органів місцевої влади та дотриманості ними принципів місцевого самоврядування виявило дещо інші результати, а саме: за даними відповідей респондентів діяльність центральних органів державної влади як ефективну оцінюють лише 7 % респондентів, а діяльності органів місцевої влади – 14 %. Із цього слідує висновок, що при низькій ефективності діяльності державної та місцевої влади все ж діяльність місцевої влади оцінюють як більш ефективну та прозору.

Таке протиріччя, на думку переважної більшості респондентів, може бути розв'язане за рахунок впровадження таких заходів: висвітлення результатів діяльності органів державної і місцевої влади та бізнес-планів розвитку адміністративно-територіальної одиниці в ЗМІ, проведення круглих столів за участю представників органів влади з різних ланок бюджетного устрою, проведення круглих столів за участю провідних економістів, науковців, політологів тощо. Середня оцінка відповідей респондентів з цих питань дорівнює відповідно 3,72; 3,72; 3,47; 3,3; 3,14 бала.

Однією з форм прояву ефективності економічних відносин між державними та місцевими бюджетами є міжбюджетні відносини, які спрямовані на забезпечення адміністративно-територіальних одиниць-реципієнтів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України (блок 3).

Офіційні рекомендації системи перерозподілу фінансових ресурсів через механізм міжбюджетного регулювання зводяться до використання двох методів:

1) метод розподілу трансфертів пропорційно фінансовій силі (доходам) місцевих органів влади [2];

2) метод розподілу трансфертів з використанням багатофакторної формули [183].

На сьогоднішній день ці методи є недостатньо досконалими та соціально справедливими. Це підтверджують результати аналізу даних, поданих у табл. 2.14: до 60 % фахівців фінансових відділів п'яти областей на питання, чи досконалим є механізм міжбюджетних відносин в Україні, дали ствердну відповідь «ні» (19 % респондентів) чи відповідь «скоріше ні, ніж так» (39 % респондентів).

Найбільш прийнятним методом розподілу міжбюджетних трансфертів фахівці фінансових відділів вважають їх визначення пропорційно фінансовій силі місцевих органів влади. Таку точку зору поділяють 59 % респондентів. На другому місті знаходиться метод з використання багатофакторної моделі, яку позитивно оцінили 44 % респондентів.

Таблиця 2.14

### Оцінка ефективності механізму міжбюджетних відносин в Україні

№ п/п	Напрямки оцінки	Сер. бал	Питома вага				
			5	4	3	2	1
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Наскільки Ви оцінюєте ступінь досконалості механізму міжбюджетних відносин в Україні	2,87	0,03	0,26	0,39	0,19	0,13
2	Наскільки соціально справедливим є розподіл міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам	2,72	0,05	0,23	0,37	0,12	0,24
3	Наскільки, на Вашу думку, виконання повноважень органів місцевої влади Вашої АТО може бути ефективним за умов обмеженості трансфертних ресурсів	2,55	0,03	0,15	0,34	0,32	0,17

Закінчення табл. 2.14

1	2	3	4	5	6	7	8
4	Наскільки нормативи розподілу міжбюджетних трансфертів є справедливими для місцевих бюджетів базового рівня бюджетного устрою (районних, сіл, селищ)	2,66	0,04	0,20	0,32	0,26	0,18
5	Оцініть, який з підходів до розподілу міжбюджетних трансфертів, на Вашу думку, є найбільш справедливим: пропорційно фінансовий силі (доходам) місцевих органів влади	3,60	0,27	0,32	0,24	0,06	0,10
6	багатофакторна формула	3,25	0,28	0,16	0,28	0,08	0,19
7	компенсація фактичних видатків місцевих органів влади	3,04	0,16	0,24	0,27	0,15	0,19
8	як частина річного місцевого бюджету	2,70	0,10	0,21	0,25	0,19	0,26
9	Наскільки для розвитку Вашої адміністративно-територіальної одиниці міжбюджетні трансферти відіграють: забезпечуючу роль	3,64	0,30	0,30	0,24	0,07	0,09
10	мотиваційну роль	3,24	0,16	0,28	0,34	0,09	0,13
11	стабілізаційну роль	3,63	0,35	0,22	0,25	0,09	0,10
12	дестабілізаційну роль	2,25	0,04	0,13	0,24	0,22	0,37
13	Наскільки, на Вашу думку, обмеженість трансфертних ресурсів є стимулом для активізації пошуку власних джерел ресурсів органами місцевої влади Вашої адміністративно-територіальної одиниці	3,08	0,11	0,30	0,30	0,12	0,16

Незважаючи на те, що на сьогодні вказані методи рекомендовані Міністерством фінансів України, вони мають ряд недоліків. Найбільш значущим серед них, як вказує в роботі [31] С. Буковинський, є недофінансування делегованих видатків для адміністративно-територіальних одиниць через низький норматив бюджетної забезпеченості. Крім того, фінансування видатків окремих бюджетних установ не передбачено діючими методичними рекомендаціями Кабінету Міністрів України [183].

Аналіз інформації, поданої у формі "Пропозицій місцевих органів влади, Асоціації міст України та громад до основних концептуальних підходів формування місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин", дозволив виділити основні аспекти вказаної проблеми.

Так, зокрема, у Пропозиціях, внесених на розгляд Міністерству

фінансів України за 2007 – 2009 рр., неодноразово вказувалось на те, що чинними рекомендаціями не враховуються витрати:

на позашкільну освіту;

на утримання театрів, у першу чергу тих, які мають статус академічних;

на утримання зоопарків;

на фінансування установ, що надають соціальні послуги дітям та молоді (соціальні гуртожитки, центри матері та дитини, центри для ВІЛ-інфікованих дітей та молоді, центри соціально-психологічної реабілітації дітей);

на виплату компенсацій фізичним особам, які надають соціальні послуги тощо.

Забезпечення фінансування цих видатків місцевих бюджетів із бюджетів вищого рівня потребує внесення змін до Бюджетного кодексу та відповідно врахування їх у чинних методичних рекомендаціях.

На думку авторів, беззаперечною тезою повинно стати те, що трансфертні ресурси не повинні бути каталізатором бюджетного нігілізму, а мають створювати стимули до активізації пошуку власних джерел при формуванні доходів місцевого бюджету. Однак оцінка експертів щодо цього питання дещо суперечлива (табл. 2.14). При тому, що 41 % респондентів вважає таку ситуацію стимулом до розвитку власної дохідної бази, 42 % респондентів стверджують інакше, аргументуючи свою відповідь тим, що міжбюджетні трансферти поряд із забезпечуючим фактором повинні відігравати і стабілізаційну роль. Відповіді респондентів щодо того, яку роль трансферти відіграють у розвитку адміністративно-територіальні одиниці, розділились таким чином: 35 % опитаних вважають, що трансферти є стабілізуючим фактором, 30 % – забезпечуючим, 16 % – мотиваційним і лише 4 % дестабілізаційним (табл. 2.14).

Як вказано раніше з посиланням на роботу [90], для переважної більшості адміністративно-територіальних одиниць (областей) України трансфертні ресурси стали основним джерелом наповнення місцевих бюджетів, і вони часто призводять до зниження активності органів місцевої влади щодо пошуку власних джерел фінансування. У результаті не створюються механізми протидії в регіонах занепаду виробництва, скорочення масштабів малого підприємництва, міграції робочої сили, урбанізації населення та втрачається інвестиційна привабливість

адміністративно-територіальної одиниці. Як основний резерв розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці (блок 4) провідні вчені- економісти та аналітики розглядають децентралізацію влади та розширення її повноважень, тобто адміністративні кроки. За оцінкою респондентів, на сьогодні бракує достатніх фінансових ресурсів для запровадження таких заходів, і з цією думкою погоджуються 54 % респондентів (табл. 2.15).

Таблиця 2.15

**Оцінка додаткових резервів розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць**

№ п/п	Напрямки оцінки	Сер. бал	Питома вага				
			5	4	3	2	1
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Наскільки достатньо власних фінансових ресурсів для розширення повноважень органів місцевої влади Вашої АТО	2,47	0,05	0,14	0,32	0,22	0,27
2	Наскільки для розвитку Вашої адміністративно-територіальної одиниці можуть бути задіяні такі джерела фінансових ресурсів: власні фінансові ресурси	3,46	0,23	0,29	0,25	0,16	0,07
3	дотації	3,35	0,22	0,34	0,15	0,14	0,14
4	банківські кредити	3,41	0,22	0,29	0,25	0,17	0,07
5	іноземні інвестиції	3,12	0,27	0,15	0,23	0,14	0,21
6	Оцініть можливість наповнення місцевого бюджету Вашої адміністративно-територіальної одиниці за рахунок власних доходів за умов: збільшення ставок податків	3,39	0,17	0,39	0,20	0,16	0,09
7	збільшення переліку власних доходів	4,00	0,33	0,42	0,19	0,03	0,02
8	зміна частки відрахувань до державного бюджету	3,89	0,35	0,32	0,22	0,08	0,02
9	упровадження нових видів місцевих податків	3,35	0,22	0,24	0,33	0,12	0,10
10	створення економічних умов до розвитку малого бізнесу	3,79	0,34	0,32	0,19	0,11	0,05

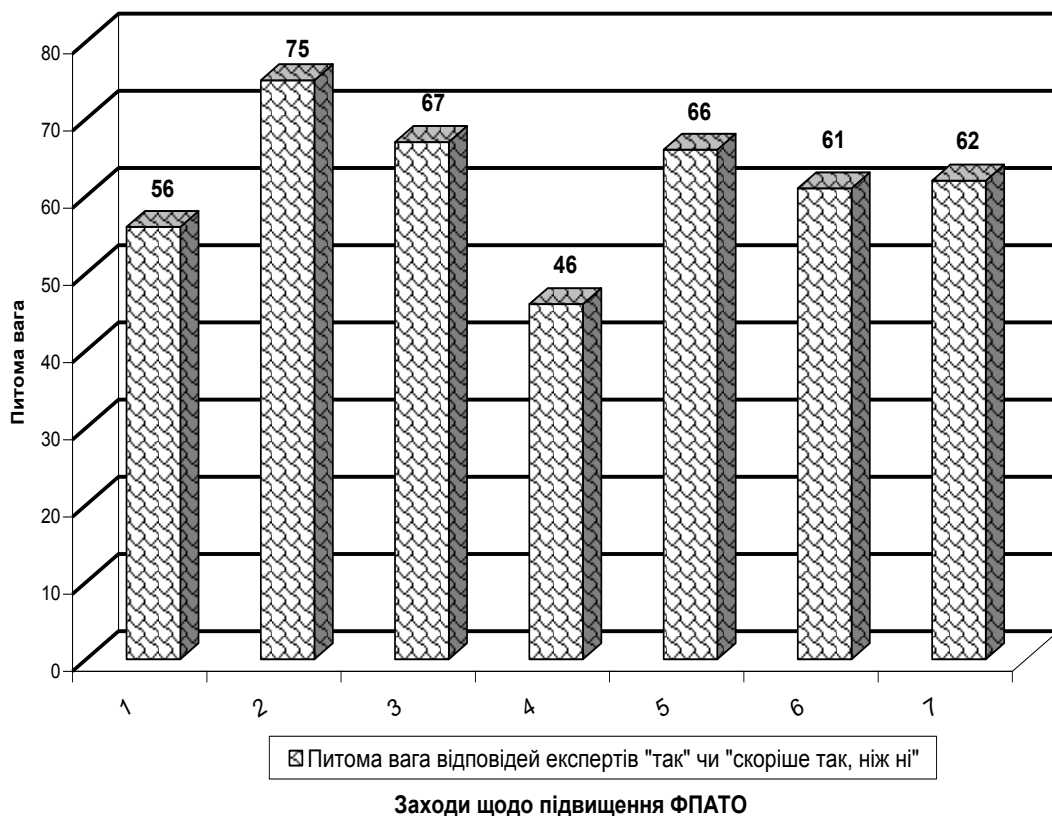
Закінчення табл. 2.15

1	2	3	4	5	6	7	8
11	подолання інертності громадян до підприємництва	3,57	0,25	0,36	0,20	0,11	0,09
12	посилення інвестиційної привабливості території	3,79	0,34	0,28	0,23	0,11	0,04
13	Наскільки на території Вашої адміністративно-територіальної одиниці налагодженою є співпраця органів місцевої влади з бізнес-структурами з метою: активізації їх діяльності	3,35	0,11	0,37	0,35	0,10	0,07
14	моніторингу їх діяльності	3,07	0,04	0,32	0,42	0,11	0,11
15	стимулювання розвитку їх діяльності	3,45	0,18	0,35	0,27	0,14	0,06
16	Наскільки розвиток малого бізнесу та підприємництва на Вашій території стримує: недосконалість законодавчої бази	3,56	0,24	0,33	0,24	0,13	0,06
17	жорстку фіскальну політику	3,41	0,18	0,35	0,24	0,14	0,09
18	відсутність інфраструктури ринку	3,13	0,14	0,27	0,30	0,18	0,12
19	Як Ви оцінюєте систему організаційного забезпечення для розвитку підприємництва на території Вашої адміністративно-територіальної одиниці	3,17	0,06	0,39	0,33	0,12	0,10
20	Як Ви оцінюєте систему правового забезпечення для розвитку підприємництва на території Вашої адміністративно-територіальної одиниці	3,03	0,06	0,27	0,42	0,15	0,10
21	Наскільки ви оцінюєте систему моніторингу за діяльністю підприємств, підтримка яких важлива для розвитку Вашої адміністративно-територіальної одиниці	2,92	0,08	0,30	0,28	0,15	0,19

Як причина такої відповіді може бути незацікавленість органів місцевого самоврядування у розширенні їх повноважень та підвищенні рівня відповідальності за їх виконання. З метою подолання цього явища виникає необхідність упровадження заходів стимулювання органів місцевого самоврядування адміністративно-територіальної одиниці до

формування фондів власних фінансових ресурсів та ефективного залучення їх резервів.

На рис. 2.12 наведено результати оцінок експертів щодо заходів, які б сприяли підвищенню фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці.



1 – збільшення ставок податків; 2 – збільшення переліку власних доходів; 3 – зміна частки відрахувань до державного бюджету; 4 – впровадження нових видів місцевих податків; 5 – створення економічних умов до розвитку малого бізнесу; 6 – подолання інертності громадян до підприємництва; 7 – посилення інвестиційної привабливості території.

**Рис. 2.12. Оцінка респондентами конкретних заходів для розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці**

Аналіз даних рис. 2.12 дозволяє зробити такі висновки. На першому місці як основне джерело підвищення фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці фахівці фінансових відділів (75 % респондентів) вважають збільшення переліку власних доходів, але не за рахунок упровадження нових видів податків. Вочевидь, експерти



мають на увазі вдосконалення системи перерозподілу бюджетних коштів між центральною та місцевою владами. Цей висновок підтверджується й тим, що респонденти на друге місце поставили як один з найважливіших заходів зміну частки відрахувань до державного бюджету (67 % респондентів).

Досить показовою є та обставина, що переважне число опитаних фахівців фінансових відділів органів місцевої влади (більше 60 %) переконані в тому, що такі заходи, як створення економічних умов для розвитку малого бізнесу, посилення інвестиційної привабливості території та подолання інертності громадян до підприємництва, є ключовими для підвищення рівня фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці. Це підтверджує той факт, що переважна більшість респондентів є соціально відповідальними особами. Тому додатково слід зазначити, що до «бюджетного нігілізму» їх схиляє діюча система бюджетного регулювання, а точніше, бажання суб'єктів вищої ланки управління до централізації у своїй владі максимальних сум бюджетних коштів.

Погодженість експертів у впровадженні вищезазначених заходів, за рахунок яких можливе зростання фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці, додатково потребує оцінки тих із них, які вже задіяні на сьогоднішній день. Так, за результатами опитування фахівців фінансових управлінь на територіях Харківської, Луганської, Полтавської, Сумської та Кіровоградської областей спостерігається сповільнений процес активізації резервів розвитку їх фінансового потенціалу. Факторами, що стримують цей процес, є недосконалість законодавчої бази, жорстка фіскальна політика та відсутність інфраструктури ринку. На ці причини вказали 57; 53 та 41 % респондентів відповідно (табл. 2.15).

Аналіз результатів оцінки особистих якостей працівників системи управління (блок 5) продемонстрував спільність думок експертів щодо професійного рівня підготовки фахівців органів місцевої влади та їх спроможностей знаходити механізми активізації й залучення власних резервів фінансових ресурсів. Так, 87 % респондентів оцінюють свій професійний рівень як такий, що відповідає їх посаді, а 80 % респондентів мають можливість до реалізації своїх ініціатив. При цьому 85 % опитаних готові до підвищення свого професійного рівня, що також є важливим фактором (людським чинником), який опосередковано

можна вважати резервом розвитку потенціалу адміністративно-територіальної одиниці. Пріоритетними напрямками поповнення знань та навичок працівників фінансових управлінь органів місцевої влади респонденти визначають:

1. Розширення розуміння та тлумачення чинного законодавства, в якому викладаються основи правового та економічного регулювання взаємовідносин учасників ринкового середовища (зокрема, Господарський кодекс України, законодавчі документи, які регламентують міжнародні відносини, тощо).

2. Використання інформаційних технологій.

3. Організація фінансів суб'єктів господарської та підприємницької діяльності.

4. Підвищення рівня культури ділового спілкування.

5. Економіко-математичне моделювання.

Середній бал оцінок респондентів за даними напрямками підвищення їх професійного рівня дорівнює: за першим напрямком – 4,15 бала; за другим – 3,99 бала; за третім – 3,93 бала; за четвертим – 3,83 бала та за п'ятим – 3,64 бала відповідно. Такі оцінки в цілому свідчать про те, що співробітники уповноважених органів усвідомлюють необхідність постійного підвищення своїх фахових компетенцій.

Результати дослідження дозволяють зробити висновок про доцільність використання соціологічних методів для підвищення об'єктивності оцінювання системи управління фінансовим потенціалом адміністративно-територіальної одиниці. Ці методи дають можливість доповнити результати використання формалізованої у відповідних документах аналітичної інформації і конкретизувати проблемні зони.

## **2.5. Типологізація адміністративно-територіальних одиниць за рівнем їх фінансового потенціалу**

Практично всім країнам світу властиві просторові нерівності та асиметрії – відмінності в рівнях економічного розвитку територій, зайнятості населення, їх доходах та якості життя, виробничій і соціальній інфраструктурах та ін. Зведення до мінімуму нерівностей, що перешкоджають сталому розвитку країни в цілому, окремих її регіонів і

територій, є однією з найважливіших завдань національної та регіональної політики.

Цілком очевидно, що підходи і вибір конкретних заходів регіональної політики та стратегій розвитку регіонів (при спільності та єдності цілей) повинні враховувати ті нерівності, що склалися, та їх причини. Однак при цьому не слід впадати у крайнощі та орієнтуватися на повністю індивідуалізовані підходи та рішення, особливо в тих випадках, коли мова йде про фінансову підтримку тих чи інших територій. Виходом може служити ідеологія одночасного обліку єдності та відмінностей у соціально-економічному розвитку територій, методично обґрунтованої грамотної їх типологізації, що дозволяє виділити однорідні територіальні утворення.

Для вирішення завдання типологізації територій пропонується використовувати кластерний аналіз з використанням як ознак класифікації показників рівня фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць. Це дозволить у результаті кластеризації виявити однорідність досліджуваних об'єктів та сформулювати певні методичні рекомендації щодо створення умов їх подальшого розвитку.

Вибір кластерного аналізу пояснюється можливостями виявлення природного (без втручання дослідника) поділу об'єктів, що описуються набором описуючих їх ознак, на деяку кількість (заздалегідь задану чи ні) однорідних у певному сенсі груп (кластерів) [59].

Типологізація адміністративно-територіальних одиниць за рівнем розвитку їх фінансового потенціалу передбачає формування класифікаційних ознак за його кількісною та якісною характеристиками.

Класифікаційними ознаками кількісної складової фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці є інтегральні індекси оцінки останнього, визначені за показниками рівня соціально-економічного розвитку території, наявності фінансових ресурсів та її фінансової стійкості.

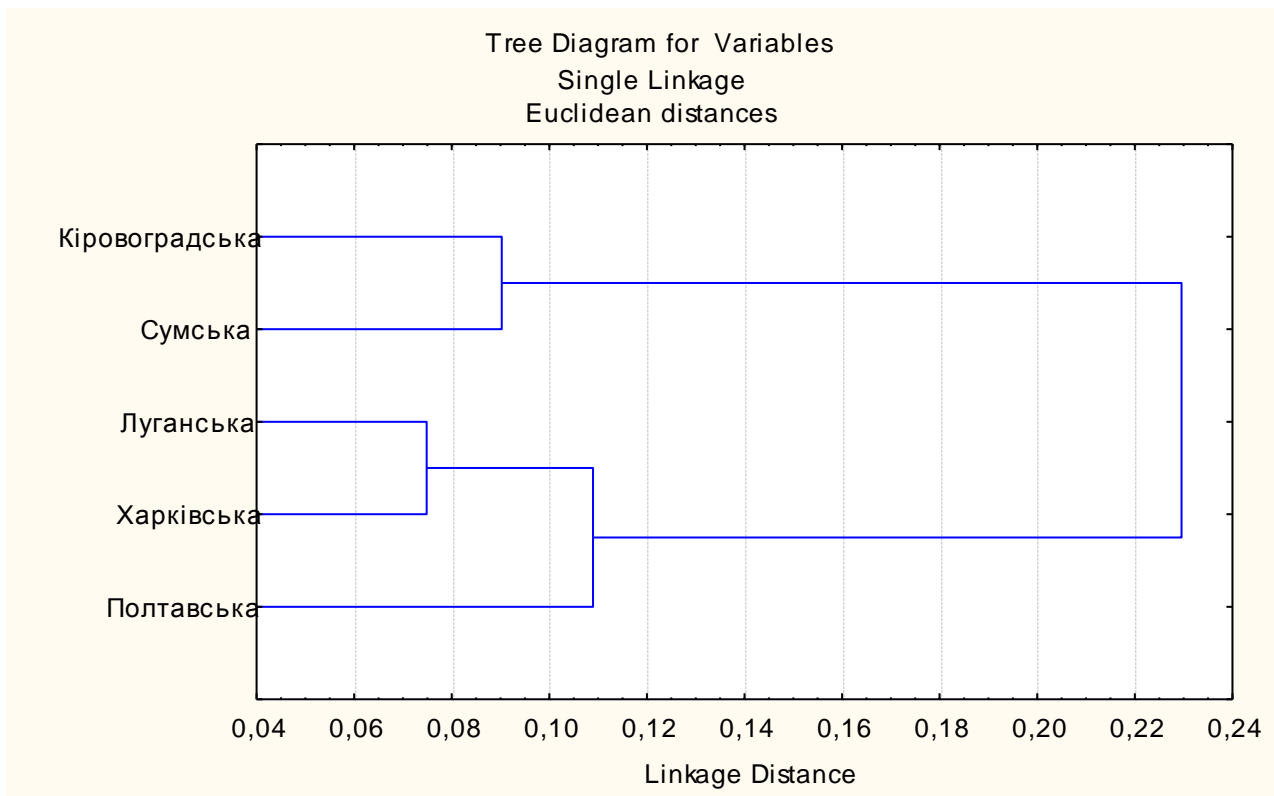
Класифікаційні ознаки наявності відповідного якісного рівня фінансового потенціалу в межах визначення можливостей та бажання суб'єктів господарювання до його розвитку оцінені за результатами соціологічного дослідження. Його респондентами стали працівники фінансових відділів та місцевих адміністрацій різного бюджетного устрою Харківської, Луганської, Полтавської, Сумської та Кіровоградської областей.

Загалом запропонована анкета містить 107 питань, які розбиті на п'ять блоків. Так, перший блок анкети надає змогу оцінити систему державного управління в Україні, яка визначає пріоритети та напрями бюджетної політики як держави, так і окремих адміністративно-територіальних одиниць, другий блок – ступінь відповідності системи місцевого самоврядування цим пріоритетам, третій – ефективність механізму міжбюджетних відносин і державі, четвертий – резерви розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці та п'ятий – рівень компетентності працівників місцевих адміністрацій.

Грунтовний підхід до формулювання питань анкети за п'ятьма блоками спричинений тим, що на сьогоднішній день прийняття управлінських рішень щодо процесів формування та розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці ускладнюється наявністю такого явища, як бюджетний нігілізм, що спостерігається на кожному рівні бюджетного устрою. Він спонукається з боку органів державної влади відсутністю мотиваційних заходів щодо збільшення дохідної бази державного бюджету як за рахунок податкових, так і неподаткових надходжень. На рівні органів місцевої влади нігілізм проявляється у відсутності їх зацікавленості забезпечувати населення території адміністративно-територіальних одиниць соціальними та економічними благами за рахунок коштів власних фінансових ресурсів [90].

Використання методу кластерного аналізу дозволило визначити типові групи областей з відповідним рівнем фінансового потенціалу за системою кількісних та якісних показників (рис. 2.13).

Таким чином, їх значення вказують, що представником групи адміністративно-територіальних одиниць з найбільш високим рівнем фінансового потенціалу за системою кількісних та якісних показників є Полтавська область, до адміністративно-територіальних одиниць з середнім його рівнем належать Луганська та Харківська області, і, отже, адміністративно-територіальні одиниці третього кластера – Кіровоградська і Сумська області – віднесено до територій з низьким рівнем фінансового потенціалу.

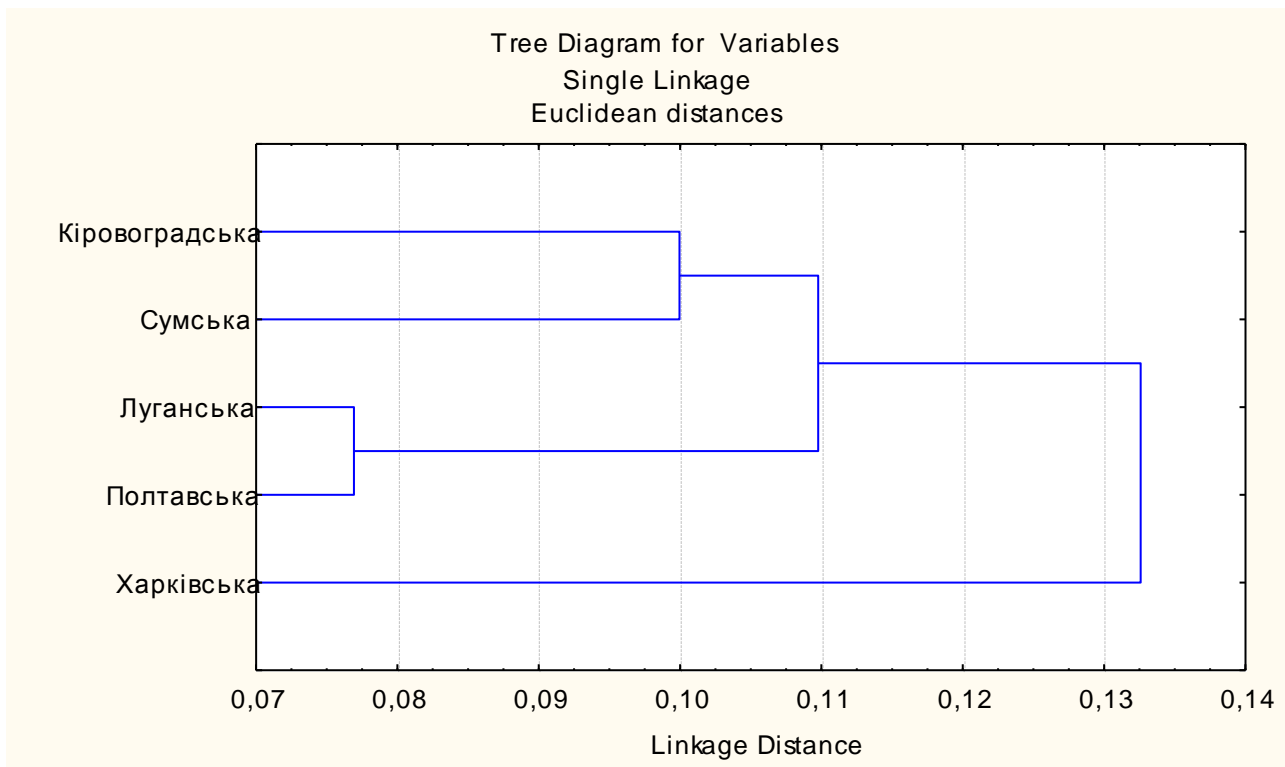


**Рис. 2.13. Результат типологізації адміністративно-територіальних одиниць з відповідним рівнем фінансового потенціалу за сукупністю кількісних та якісних показників**

Узагальнюючи результати теоретичного та практичного досліджень відносно визначення сутності й оцінки фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці, можна зробити висновок, що на території Полтавської області досягнутий синергічний ефект від взаємодії наявних фінансових ресурсів та їх резервів із можливостями суб'єктів господарювання до їх активізації з метою забезпечення сталого економічного та соціального функціонування й розвитку адміністративно-територіальної одиниці.

Такий висновок ґрунтується на результатах оцінювання рівня фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць окремо за системою кількісних та окремо за системою якісних показників.

На рис. 2.14 наочно подано результати кластеризації адміністративно-територіальних одиниць за рівнем фінансового потенціалу на основі системи кількісних показників.



**Рис. 2.14. Результат типологізації адміністративно-територіальних одиниць з відповідним рівнем фінансового потенціалу за системою кількісних показників**

За результатами аналізу деревоподібної діаграми (рис. 2.14) можна виділити три типові групи адміністративно-територіальних одиниць за рівнем їх фінансового потенціалу на основі системи кількісних показників, а саме: рівня соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці, наявності фінансових ресурсів, фінансової стійкості та саме їх фінансового потенціалу.

У табл. 2.16 наведені середні значення показників кількісної оцінки фінансового потенціалу, які дозволяють згрупувати адміністративно-територіальні одиниці за певним його рівнем. Так, до другого кластера віднесено Харківську область як таку, що має найбільший рівень фінансового потенціалу (всі показники кількісної оцінки фінансового потенціалу даного кластера мають найбільші значення); Луганську та Полтавську області (перший кластер) як області із середнім рівнем фінансового потенціалу; Кіровоградську та Сумську області (третій кластер) як адміністративно-територіальні одиниці з найнижчим його рівнем.

Отже, за системою кількісних показників визначення рівня фінансового потенціалу спостерігається дещо інші результати. Якщо за сукупністю кількісних та якісних характеристик Полтавська область віднесена до адміністративно-територіальних одиниць з найбільш високим його рівнем, то окремо за системою кількісних показників її віднесено до адміністративно-територіальних одиниць із середнім рівнем фінансового потенціалу.

Таблиця 2.16

**Значення К-середніх кластерів з відповідним рівнем фінансового потенціалу за системою кількісних показників**

Показники	Значення К-середніх за кластерами		
	кластер 1	кластер 2	кластер 3
Інтегральний показник наявності фінансових ресурсів	0,137	0,243	0,064
Інтегральний показник соціально-економічного розвитку	0,993	1,022	0,968
Інтегральний показник фінансової стійкості	0,794	0,730	0,742
Інтегральний показник фінансового потенціалу	0,475	0,566	0,357

Така відмінність вказує на те, що при формуванні певного рівня фінансового потенціалу, як вказувалось раніше, відповідну роль відіграють як кількісні, так і якісні його характеристики. Система менеджменту даної адміністративно-територіальної одиниці працює та налаштована на реалізацію програм загального соціально-економічного розвитку території, що ставить за мету формування, функціонування та використання її фінансового потенціалу.

Протилежна ситуація склалась для Харківської області. За результатами кластерного аналізу адміністративно-територіальних одиниць за рівнем фінансового потенціалу на основі системи кількісних показників вона класифікується як адміністративно-територіальна одиниця з високим його рівнем, а за сукупністю кількісних та якісних показників – як територія із середнім рівнем фінансового потенціалу.

Тобто, незважаючи на високі показники наявності ресурсної складової фінансового потенціалу, система адміністрування даної адміністративно-територіальної одиниці занижка, адже не здатна забезпечувати функціонування та розвиток сформованого рівня фінансового потенціалу. Така байдужа позиція суб'єктів господарювання Харківської області може негативно відобразитись на подальшому рівні соціальної забезпеченості області, її фінансової незалежності та на можливостях до розвитку.

За основу класифікаційних ознак прийняті середні оцінки респондентів за кожним питанням анкети. Так, на першому етапі проведення кластерного аналізу була проведена процедура згортання простору, що дозволила визначити питання-репрезентанти в кожному блоці анкети, які надають узагальнюючу оцінку за всіма напрямки дослідження.

Так, питання-репрезентант блоку оцінки системи державного управління в Україні спрямовано на визначення ступеня дотримання системи державного управління принципу субсидіарності. Побудова графіка розподілу областей на кластери за середніми балами не підтвердила репрезентативності питань блоку оцінки ступеня відповідності системи місцевого управління пріоритетам бюджетної політики держави для визначення рівня фінансового потенціалу окреслених адміністративно-територіальних одиниць, тому другий блок анкети було виключено з аналізу.

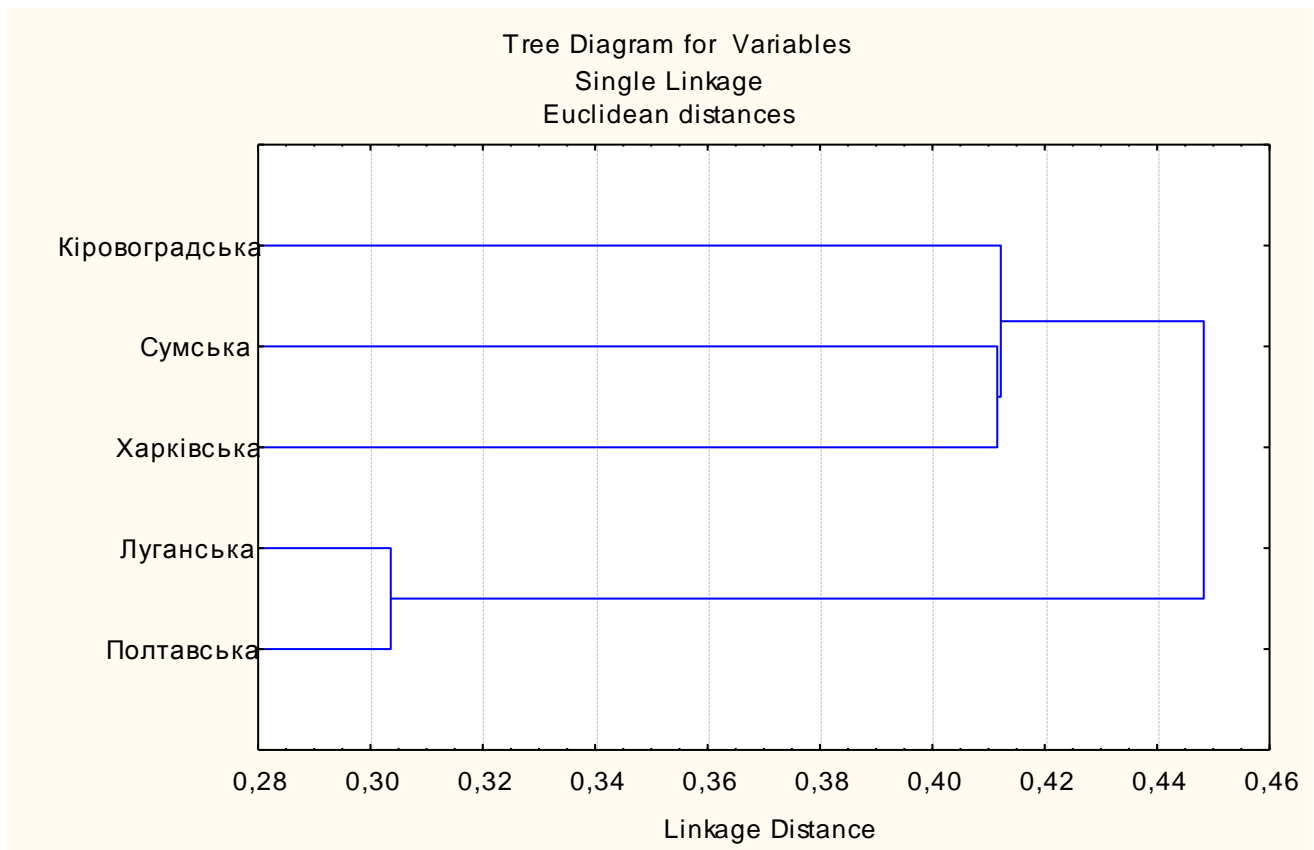
Ефективність механізму міжбюджетних відносин у державі визначено за результатами оцінки питання-репрезентанта, яке дає відповідь, наскільки обмеженість трансфертних ресурсів є стимулом для активізації пошуку власних джерел ресурсів органами місцевої влади території.

Питання-репрезентант четвертого блоку анкети дає оцінку налагодженості співпраці органів місцевої влади з бізнес-структурами з метою активізації їх діяльності.

Компетентність працівників місцевих адміністрацій визначена за результатами оцінки їх бажання підвищувати свій професійний рівень в області організації фінансів суб'єктів господарської діяльності.

Наочно результати кластеризації адміністративно-територіальних одиниць за рівнем їх фінансового потенціалу на основі визначення якісних показників можна дослідити на рис. 2.15.





**Рис. 2.15. Результат типологізації адміністративно-територіальних одиниць з відповідним рівнем фінансового потенціалу за системою якісних показників**

Аналізуючи оцінки експертів (рис. 2.15), можна зробити висновок, що низький рівень фінансового потенціалу в більшій мірі властивий тим адміністративно-територіальним одиницям, де спроможності до активізації резервів власних фінансових ресурсів оцінюються як такі, що скоріше не можуть бути активовані (середній бал оцінки експертів складає 3,05); готовність до розвитку власної компетенції представників органів місцевого самоврядування (середній бал – 3,78) нижча порівняно з іншими адміністративно-територіальними одиницями (середній значення перевищує 4 бали); система державного управління в Україні скоріше не відповідає вимогам сучасності (середній бал – 2,86) та механізм міжбюджетних відносин у державі оцінюється як недостатньо ефективний (середній бал – 2,93) (табл. 2.17).

**Значення К-середніх кластерів з відповідним рівнем фінансового потенціалу за системою якісних показників**

Показники	Значення К-середніх за кластерами		
	кластер 1	кластер 2	кластер 3
Оцінювання респондентами системи державного управління в Україні, яка визначає напрями та пріоритети бюджетної політики на державному та регіональному рівнях	3,00	2,86	3,13
Оцінювання рівня розвитку міжбюджетних відносин, що виникають між різними рівнями влади	3,00	2,93	3,22
Оцінювання резервів розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці за рахунок власних ресурсів як основи економічного зростання регіонів і держави.	3,14	3,05	3,57
Оцінювання рівня професійної підготовки працівників місцевих адміністрацій приймати самостійно рішення, які є активізуючим інструментом механізму розвитку територіальної одиниці	4,14	3,78	4,05

Таким чином, до першого кластера віднесена Кіровоградська область, до другого – Сумська та Харківська області. Середні бали оцінок працівників адміністрації перелічених областей вказують на наявність більшого ступеня прояву бюджетного нігілізму представників органів місцевої влади, а отже, на нижчий рівень їх фінансового потенціалу, а також відсутність мотиваційних заходів до його нарощення за рахунок власних ресурсів. До третього кластера, а відповідно, з вищим рівнем фінансового потенціалу віднесені Луганська та Полтавська області.

Очевидним висновком є те, що, незважаючи на наявність у адміністративно-територіальної одиниці певних фінансових ресурсів та їх резервів, відсутність можливостей та мотивацій до їх ефективного використання й активізації створює перешкоди на шляху розвитку фінансового потенціалу кожної з них.

## **Розділ 3. Методичні підходи щодо оптимізації управління фінансовими ресурсами місцевих бюджетів**

### **3.1. Теоретичні аспекти та практичні передумови впровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі України**

#### *3.1.1. Обґрунтування особливостей упровадження програмно-цільового методу в Україні*

Розвиток соціально-економічних відносин в Україні зумовлює необхідність скорішого вирішення проблеми фінансової стабільності – основи загальнодержавної стабільності та виходу з економічної кризи. Стабільність у суспільстві та постійне економічне зростання потребують проведення активної фінансової політики і, насамперед, бюджетної політики. Бюджетна політика повинна бути жорсткою, але справедливою й активною. Необхідно визначити пріоритетний напрямок розвитку національного господарства та створити умови щодо захисту товаровиробників і сприяти залученню іноземних інвестицій.

Економічний дисбаланс та падіння виробництва негативно впливають на формування доходів і фінансування видатків бюджету. Формування й регулювання бюджетів потребують збалансованості, що зумовлює необхідність базування саме на балансовому методі регулювання бюджетів. Застосування того чи іншого методу бюджетного регулювання залежить від підстав складання бюджетів.

Питаннями бюджетного планування займалися відомі науковці, серед яких: Єпіфанов А. О., Сало І. В., Д'яконова І. І., Фотонов А. Г., Голубков Е. П. та ін. [ 43; 53; 149]. Але поряд з цим і досі залишається не вирішеним питання стосовно методик формування бюджету на основі принципу найефективнішого використання бюджетних ресурсів з метою отримання конкретних результатів.

Необхідно дослідити основні характеристики програмно-цільового методу складання бюджету та обґрунтувати особливості його впровадження в Україні.

Досліджуючи методи регулювання доходів бюджетів, такі вітчизняні вчені, як Єпіфанов А. О., Сало І. В., Д'яконова І. І., ще десять років тому назад визначали, що в період, який передував переходу до ринкової економіки, процес складання, як правило, розпочинався з формування видаткової бази, а потім порівнювали видатки та доходи, не допускаючи перевищення доходів над видатками. Нині бюджет складають на основі прогнозних розрахунків доходів, і це правильно, але тут потрібні чіткі нормативи відрахувань від загальнодержавних джерел доходів у доходи бюджетів місцевих рад, що в умовах економічної кризи неможливо [53].

У зв'язку з цим постає проблема дослідження програмно-цільового методу (ПЦМ).

З 2002 р. в Україні впроваджується програмно-цільовий метод формування бюджету, використання якого дозволяє оцінювати результативність державних програм та чітко визначити, на що саме витрачаються бюджетні кошти. Сутність програмно-цільового методу складання бюджету полягає в тому, що процес формування бюджету починається із зосередження уваги спершу на результатах, яких необхідно досягти, а вже потім на ресурсах, потрібних для досягнення цих результатів.

Виходячи з того, що програмно-цільовий метод складання бюджету базується на результатах діяльності і досягненнях місцевого уряду та його структури, він сприяє підвищенню дієвості та ефективності місцевого самоврядування.

Кабінетом Міністрів України 14 вересня 2002 р. була схвалена "Концепція застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі", в якій визначається мета та основні принципи застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі. Метою запровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання.

Основними принципами програмно-цільового методу є:

забезпечення прозорості бюджетного процесу, що чітко визначає цілі і завдання, на досягнення яких витрачаються бюджетні кошти, підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм;

упорядкування організації діяльності головного розпорядження бюджетних коштів щодо формування і виконання бюджетних програм

шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної бюджетної програми між визначеними головним розпорядником бюджетних коштів і відповідальними виконавцями бюджетних програм;

посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів та відповідальності за виконання бюджетних програм законодавчо визначеній меті його діяльності, а також за фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їх виконання;

підвищення якості розроблення бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів.

У концепції застосування програмно-цільового методу були визначені такі елементи:

- 1) формування бюджету в розрізі бюджетних програм;
- 2) відповідальні виконавці бюджетних програм;
- 3) прив'язка коду бюджетної програми до коду функціональної класифікації видатків бюджету;
- 4) складові елементи бюджетної програми (мета та завдання бюджетної програми; напрями діяльності, які повинні відповідати завданням і функціям головного розпорядника бюджетних коштів; результативні показники – кількісні та якісні, які характеризують результати виконання бюджетної програми і підтверджуються статистичною, бухгалтерською та іншою звітністю та які дають можливість здійснити оцінку використання коштів на виконання бюджетної програми);
- 5) застосування середньострокового бюджетного планування;
- 6) паспорт бюджетної програми.

Деякі елементи програмно-цільового методу – бюджетні запити – були введені з 1998 р. Бюджетні запити подаються за встановленою формою з обов'язковим визначенням головними розпорядниками бюджетних коштів: основної мети діяльності; завдань на плановий рік; проведення аналізу результатів діяльності, досягнутих у минулому році; прогнозованих очікуваних результатів діяльності у поточному році; обґрунтування розподілу граничного обсягу видатків за кодом функціональної класифікації та напрями діяльності. Крім того, існували назви окремих кодів функціональної класифікації, що застосовувалися для одного головного розпорядника, які на сьогодні за своєю ознакою можуть бути назвами окремих програм.

Застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі регламентується значною законодавчо-нормативною базою, регулюється, зокрема, Бюджетним кодексом України, Постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 р. № 228 “Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ”; наказами Мінфіну від 14 грудня 2001 р. № 574 “Про затвердження Інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі”, від 27 грудня 2001 р. № 604 “Про бюджетну класифікацію та її запровадження”, від 8 серпня 2002 р. № 621 “Про запровадження результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм”.

Однією з головних відмінностей програмно-цільового від постатейного методу формування бюджету є те, що в розрізі застосування програмно-цільового методу бюджет формується не за функціями, а за програмами. Водночас коди програмної класифікації мають бути пов'язані з кодами функціональної класифікації, що дає можливість представляти бюджет у розрізі функцій, які служать для того, щоб надавати можливість формулювати показники зведеного бюджету, які використовуються для здійснення міжнародних порівнянь та у статистичних цілях.

При постатейному підході бюджет направлений на утримання бюджетних організацій і не аналізується кінцевий результат та доцільність існуючої мережі установ, що для програмно-цільового методу формування бюджету є одним із головних елементів.

При програмно-цільовому методі формування бюджету розглядаються не тільки планові показники, а й показники результативності за попередні періоди. Програмно-цільовий метод передбачає планування бюджету не тільки на наступний рік, як при постатейному, а й на перспективу, тобто програмно-цільовий метод формування бюджету сприяє застосуванню перспективного бюджетування (планування видатків на кілька років), як відзначають вітчизняні економісти.

При цьому слід зауважити, що у колишньому СРСР складання плану опиралось на Комплексну програму науково-технічного прогресу на 20-річний період, яка розроблялася в передплановий період під керівництвом Академії наук СРСР і Держкомітету по науці і техніці.

Головною формою планування був п'ятирічний план, який складався в рамках довгострокового плану, розрахованого на 15-річний період, і служив основою для річних планів. Робота над планом проводилась у декілька етапів. Спочатку розроблялась концепція п'ятирічного плану, а потім основні напрями економічного і соціального розвитку країни на плановий період.

Такі автори, як Фотонов А. Г., Тамбовце В. Л., Лабренц Б. В. у своїй роботі "Программно-целевой метод в планировании" [149], стверджують, що ще в 1923 році на території Радянського Союзу даний метод планування використовувався при розробці ГОЕЛРО, який становив першу довгострокову цільову програму.

Постатейний метод формування бюджету не має належного обґрунтування видатків бюджету при його підготовці, аналізі та прийнятті відповідних рішень. Розпорядники бюджетних коштів, складаючи бюджетні запити, обґрунтовують їх нормами та оперують економічними категоріями, такими, як зарплата, витрати на енергоносії тощо, замість того, щоб ставити питання про доцільність цих видатків. При програмно-цільовому методі формування бюджету розпорядники бюджетних коштів обґрунтовують бюджетні запити, виходячи з фактичних та планових показників результативності.

На відміну від постатейного методу, програмно-цільовий метод посилює відповідальність за виконання програм оскільки, за кожною бюджетною програмою передбачене закріплення конкретного відповідального виконавця (бюджетної установи, конкретних осіб). Окрім того, програмно-цільовий метод посилює прозорість витрачання бюджетних коштів порівняно з постатейним підходом. При складанні бюджету за бюджетними функціями важко зрозуміти, що саме фінансується під тією чи іншою функцією. Часто назва функції аж ніяк не відповідає заходам, які насправді фінансувалися.

Відмінність традиційного для сучасної України засобу бюджетування (постатейного методу формування бюджету) від програмно-цільового методу наведено в порівняльній табл. 3.1.

Економісти, які отримали вищу освіту у колишньому СРСР, можуть зауважити, що програмно-цільовий метод мало відрізняється від постатейного, традиційного для економіки соціалізму.

Концепція застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі (далі – Концепція) передбачає три етапи реалізації.

**Основні відмінності між постатейним підходом формування бюджету та програмно-цільовим методом**

Постатейний (традиційний) метод	Програмно-цільовий метод
Бюджет складається у розрізі бюджетних функцій	Бюджет складається у розрізі бюджетних програм
Бюджет направлено на утримання бюджетних організацій	Бюджет направлено на досягнення найбільш ефективних результатів від власних бюджетних видатків
Планування бюджету на короткострокову перспективу – рік	Планування бюджету на середньострокову перспективу – 3 – 5 років
Обґрунтування видатків на базі звітних даних без оцінки їх діяльності	Обґрунтування видатків бюджету на основі фактичних та планових показників результативності
Номінальна відповідальність за результати діяльності бюджетних установ	Посилення відповідальності при виконанні конкурентних програм
Непрозорість витрачання бюджетних коштів	Прозорість витрачання бюджетних коштів

На першому етапі (у 2002 р.) – вдосконалення форм бюджетних запитів головних розпорядників бюджетних коштів.

На другому етапі (2003 – 2004 рр.) – запровадження складання паспортів бюджетних програм.

На третьому етапі (2005 і наступні роки) – здійснення оцінки та подальше вдосконалення формування й виконання бюджету на основі програмно-цільового методу у бюджетному процесі.

Для впровадження програмно-цільового методу в Україні з червня 2005 р. по березень 2006 р. проводилось підписання мерами 30 міст угоди з Агентством міжнародного розвитку США (USA ID) про співробітництво в рамках проекту “Реформа місцевих бюджетів України”.

6 червня 2006 р. у Києві відбулось підписання мерами 55 українських міст угоди з Агентством міжнародного розвитку США (USA ID). Ця акція – другий етап реформування місцевих бюджетів в Україні при підтримці USA ID.

Одним з елементів програмно-цільового методу є формування бюджету в розрізі бюджетних програм. Але на сьогодні не має чіткої



інструкції, яким чином складається програма. Тільки у Концепції дається визначення, що бюджетна програма – систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети, і завдань, виконання яких пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій [164]. У зв'язку з цим, на думку авторів, настала необхідність у розгляді та затвердженні бюджетного процесу у новій редакції. У новий проект Бюджетного кодексу закладено програмно-цільовий метод формування всіх бюджетів, у тому числі й місцевих. Так, у главі десятій проекту Бюджетного кодексу викладено загальні положення, вимоги, порядок реалізації та виконання цільової бюджетної програми.

Цільова бюджетна програма є основним елементом програмно-цільового методу формування видатків бюджету, через які розробляється і здійснюються загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України, а також програми регіонального та місцевого значення, які передбачають повне або часткове бюджетне фінансування, або фінансування, яке прямо або опосередковано пов'язане з бюджетом.

Через цільові бюджетні програми реалізуються програми міжнародного співробітництва та реалізації інвестиційних проектів на території України, які мають пряме або опосередковане відношення до бюджету. Ознакою того, що програма має відношення до цільової бюджетної програми, є один з таких чинників:

- 1) часткове або повне бюджетне фінансування або кредитування програми;
- 2) реалізація програми збільшує або може збільшити бюджетні боргові зобов'язання;
- 3) програма реалізується під державні гарантії.

Розробка і прийняття цільової програми згідно з вимогами проекту нового Бюджетного кодексу є обов'язковою умовою для отримання бюджетних коштів бюджетною установою з метою виконання покладених на неї завдань та виключенням бюджетних коштів, які передбачаються для утримання самої бюджетної установи і на виконання бюджетною установою повноважень постійного характеру (непрограмні видатки).

Бюджетні цільові програми поділяються на програми загального значення, або загальні програми, і програми локального значення, або локальні програми. Загальні програми виконуються кількома головними

розпорядниками бюджетних коштів, один з яких є відповідальним за виконання даної програми. Локальні програми виконуються одним головним розпорядником бюджетних коштів, який є одночасно і відповідальним розпорядником.

Бюджетні цільові програми можуть бути комерційні і некомерційні. Комерційні програми передбачають безпосереднє повне або часткове повернення у майбутніх періодах вкладених на їх реалізацію бюджетних коштів. Некомерційні програми не передбачають безпосереднє повернення у майбутніх періодах вкладених на їх реалізацію бюджетних коштів, при цьому некомерційні програми можуть мати за мету економію бюджетних коштів або іншу опосередковану вигоду. Виключно через цільові бюджетні програми фінансуються:

видатки, пов'язані з капітальним будівництвом, реконструкцією, реставрацією, а також створенням нових основних фондів;

видатки, пов'язані з програмами фінансування за рахунок запозичень та програмами кредитування;

видатки, які носять обмежений у часі характер.

Джерелами фінансування цільових бюджетних програм є: доходи з джерел фінансування; доходи з джерел кредитування; доходи з інших джерел доходів бюджету, крім власних доходів бюджетних установ і доходів цільових бюджетних фондів.

Цільові бюджетні програми можуть фінансуватися одночасно з різних джерел. Цільова бюджетна програма реалізується за умови затвердження її Верховною Радою України або відповідною місцевою радою. Вони можуть затверджуватися попередньо або разом із затвердженням бюджету.

Цільові бюджетні програми можуть затверджуватися разом з ратифікацією договорів (угод) або до ратифікації такого договору (угоди) з подальшою його ратифікацією. Забороняється реалізація цільової бюджетної програми, складеної на виконання міжнародних договорів (угод), які не були ратифіковані. Реалізація цільової бюджетної програми може здійснюватися після включення програми до бюджету, яким передбачається її фінансування. Забороняється фінансувати цільові бюджетні програми, не затвержені Верховною Радою України або відповідною місцевою радою. Фінансування таких цільових бюджетних програм є нецільовим використанням бюджетних коштів.

Цільові бюджетні програми, які подаються на затвердження Верховній Раді України або відповідній місцевій раді, відповідно узгоджуються з Міністерством фінансів України або відповідним фінансовим підрозділом виконавчого органу ради і схвалюються Кабінетом Міністрів України або відповідним виконавчим органом ради.

Цільові бюджетні програми складаються, як правило, головним розпорядником бюджетних коштів, який буде реалізовувати цю програму, у стандартній формі, затвердженій КМУ.

Реєстр цільових бюджетних програм з присвоєнням їм коду відповідно до вимог нового Кодексу складається Міністерством фінансів України в розрізі програм, які стосуються Державного бюджету України, та фінансовим підрозділом виконавчого органу ради в розрізі програм, які стосуються відповідного місцевого бюджету

Кожна цільова бюджетна програма має термін виконання, після завершення якого фінансування цільової бюджетної програми припиняється. Виконання цільової бюджетної програми може бути достроково припинено або термін її виконання може бути пролонговано. Подовження терміну виконання цільової бюджетної програми обмежується новим терміном виконання або розглядається питання про переведення видатків на реалізацію програми у категорію непрограмних видатків. Пролонгація терміну виконання цільової бюджетної програми вимагає внесення змін до паспорта відповідної програми. Переведення видатків цільової бюджетної програми до категорії видатків непрограмного характеру припиняє їх фінансування у розрізі самої цільової бюджетної програми і фінансування програми припиняється.

Дострокове припинення виконання цільової бюджетної програми здійснюється у випадках:

- 1) недоцільності виконання (відсутності предмета або умов, за якими складається програма);
- 2) неефективності виконання програми;
- 3) наявності нецільового використання бюджетних коштів або інших порушень, виявлених під час виконання програми;
- 4) необхідності внесення суттєвих змін до програми;
- 5) зміни пріоритетів державної політики або політики відповідального головного розпорядника бюджетних коштів;
- 6) припинення фінансування у зв'язку з невиконанням дохідної частини бюджету.

Виконання цільової бюджетної програми може бути припинено достроково як після завершення фінансового року, так і у процесі виконання бюджету у поточному році. Дострокове припинення виконання цільової бюджетної програми передбачає внесення змін до затвердженого бюджету тільки у випадках, коли кошти, що планувалися на фінансування програми, виконання якої достроково зупинено, передбачається перерозподілити на інші потреби. Цільові бюджетні програми, термін яких закінчився і не був продовжений або виконання яких було достроково припинено без поновлення у фінансуванні, знімаються Міністерством фінансів України з реєстру.

На основі порівняння усіх відмінностей програмно-цільового методу від постатейного слід відмітити головну рису програмно-цільового методу, який базується на тому, що формування бюджету починається із зосередження уваги на результатах, а потім визначаються ресурси для досягнення цих результатів.

Під час визначення бюджетної програми необхідно усвідомити, яким чином вимірювати результати її реалізації.

Застосування результативних показників дає змогу чітко засвідчити ефективність використання бюджетних коштів, співвідношення досягнутих результатів та витрат, тривалість виконання бюджетної програми, її необхідність і відповідність визначеній меті, а також порівнювати результати виконання бюджетної програми у динаміці за роками та між головними розпорядниками бюджетних коштів, визначити найефективніші бюджетні програми при розподілі бюджетних коштів.

Результативні показники поділяються на такі групи:

показники затрат – визначають обсяги та структуру ресурсів, що забезпечують виконання бюджетної програми (наприклад, кількість установ, кількість штатних одиниць тощо);

показники продукту – використовуються для оцінки досягнення поставлених цілей. Показником продукту є, зокрема, кількість користувачів товарами (роботами, послугами), виробленими у процесі виконання бюджетної програми (наприклад, кількість підготовлених спеціалістів, кількість студентів, вилікування хворих тощо);

показники ефективності – визначаються як відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до їх вартості у грошовому або людському вимірі. Це витрати ресурсів на одиницю

показника продукту (наприклад, кількість студентів на одного викладача, вартість підготовки одного студента тощо);

показники якості – відображають якість вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг).

Ці показники показують користь від здійснення заходів бюджетної програми (наприклад, збільшення газифікованих сіл на 5 % порівняно із минулим періодом, зниження захворюваності на діабет на 1,5 % порівняно із минулим роком тощо).

Для різних типів програм використовують різні показники, а тому головним розпорядником бюджетних коштів або відповідальним за оцінку програм слід обирати і використовувати ті показники, які найкраще відображають результати програми (досягнення встановленої мети та виконання поставлених завдань).

Перехід до середньострокового бюджетного планування також дозволить учасникам бюджетного процесу узгодити політику розвитку країни у сфері державних фінансів.

Розпорядники бюджетних коштів, бюджетні установи й організації та громадськість повинні бути проінформовані про бюджетну стратегію уряду та добре знати, на які напрямки та заради досягнення яких цілей уряд планує у майбутньому витратити кошти платників податків.

Середньострокове бюджетне планування – це визначення головними розпорядниками бюджетних коштів на підставі програми діяльності Кабінету Міністрів України плану своєї діяльності на середньостроковий період та обсягу необхідних коштів для досягнення поставлених цілей у середньостроковій перспективі.

Середньострокове бюджетне планування є необхідним елементом впровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі. Перехід до середньострокового бюджетного планування дасть учасникам бюджетного процесу можливість узгодити свої стратегічні плани діяльності з наявними бюджетними коштами як у рамках підготовки проекту бюджету на відповідний рік, так і на наступні періоди, що сприятиме переходу до формування довгострокової бюджетної політики.

Середньострокове бюджетне планування запроваджується з метою:

поліпшення макроекономічного балансу шляхом розроблення узгоджених та реалістичних прогнозів доходів до бюджету;

визначення загальних цілей бюджетної політики та забезпечення відкритості у їх досягненнях упродовж багатьох років;

визначення і дотримання чітких пріоритетів у сфері державних видатків;

забезпечення можливості ініціювання змін у бюджетній політиці та механізмів контролю за їх реалізацією;

удосконалення розподілу бюджетних коштів, спрямованих на досягнення стратегічних пріоритетів, як за функціями, так і між відповідними функціями;

підвищення відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів за ефективне та раціональне використання бюджетних коштів;

посилення загального бюджету контролю.

У бюджетній декларації 2009 р. йдеться про продовження проведення експерименту із запровадження нових елементів програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів, що сприятиме узгодженню загальнонаціональних пріоритетів з інтересами громад.

Таким чином, за майже 60-річний строк використання програмно-цільового методу в СРСР був накопичений немалий досвід. Цей досвід слід було б використати в Україні, зробивши поправку на демократичний устрій та ринкову спрямованість економіки держави, та врахувати всі недоліки використання програмно-цільового методу.

### *3.1.2. Етапи реалізації програмно-цільового методу в бюджетному процесі України*

У науковій літературі використовується широко коло термінів, що характеризують різні аспекти програмно-цільового підходу в плануванні й управлінні. Наприклад, можна зустріти такі терміни: програмний метод планування і управління; цільове планування й управління; програмний, системний підхід до планування; система комплексного планування; цільовий принцип планування та ін. І різниця між даними термінами має в більшій мірі термінологічний, ніж змістовний характер [17].

Науковець Фотонов А. Г. [149] вважає, що сутність програмно-цільового методу можна адекватно розкрити при розгляді його на фоні взаємодії двох більш загальних підходів (або принципів) – цільового і програмного.

Цільовий підхід в плануванні й управлінні включає різні методи і методичні підходи, що направлені на забезпечення строгої цільової орієнтації всієї управлінської діяльності на кінцеві соціально-економічні результати господарювання.

Серед методів, що входять до цільового підходу, центральне місце займає аналіз цілей управління. Результатом аналізу є система цілей, яка виступає основою для вирішення основних завдань. Варто відмітити, що при аналізі необхідно дати відповідь на два запитання: з чого складається дана система цілей і що необхідно зробити для того, щоб створити дану систему цілей.

Область використання цільового підходу охоплює і планування, і керівництво виконання планів [149].

Розглянемо основні характеристики програмного підходу в управлінні. Сутність програмного підходу полягає в централізації управління різними заходами і способами використання ресурсів, що забезпечує виконання строго визначених завдань [42].

Як відмінні характеристики програми, як форми інтеграції ресурсів і видів діяльності, форми організації процесів виконання планових завдань Фотонов А. Г. називає такі [149]:

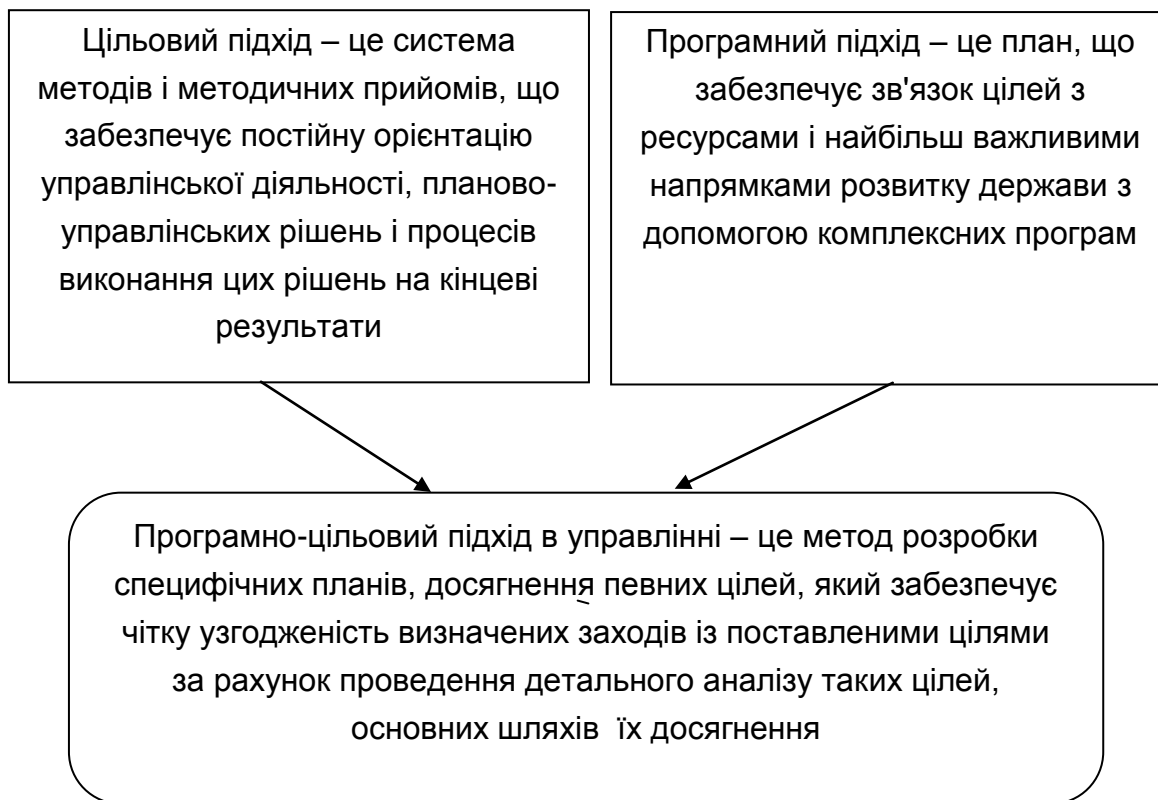
- створення спеціального органу управління, який буде відповідальним за здійснення визначених заходів і який буде наділений відповідними правами та ресурсами;

- часовий характер функціонування програмного органу управління;

- встановлення чітких зв'язків і залежності окремих заходів та вихідного планового завдання;

Розглянутий на фоні двох підходів (цільового і програмного) програмно-цільовий метод трактується як їх синтез, що зображено на рис. 3.1.

Таким чином, програмно-цільовий метод отримав від цільового підходу процедуру аналізу сукупностей потреб, цілей і проблем, а від програмного підходу – методику формування плану вирішення проблем, організаційні форми забезпечення виконання цього плану. Якщо програмний метод – це додаток системного аналізу до вирішення важливих планових завдань, то програмно-цільовий метод використовується для вирішення важливих складних планово-управлінських завдань.



**Рис. 3.1. Синтез термінів цільового і програмного підходів у програмно-цільовий підхід в управління**

У широкому сенсі програмно-цільове управління – це сукупність планово-організаційних засобів формування комплексу взаємопов'язаних заходів, включаючи обґрунтування вихідної потреби, мети, її кінцевих і проміжних підцілей, ресурсів та фінансово-організаційних умов, необхідних і достатніх для досягнення мети.

Програмно-цільовий метод планування полягає у способі пов'язання цілей з ресурсами, але не прямого пов'язання, а через систему заходів (програм), що характеризують процеси перетворення ресурсів для вирішення цільових завдань.

Таким чином, програму можна розглядати як механізм інтеграції різних видів діяльності, необхідних для досягнення цілей [18].

У програмі достатньо детально наводяться всі етапи здійснення заходів, що закладені в одному документі, а це створює можливість своєчасних маневрів щодо їх виконання. Такий підхід дозволяє розглянути використання ресурсів шляхом аналізу заходів, а конкретний



аналіз декількох заходів, що направлені на досягнення цілей, забезпечує велику можливість вибору ефективних рішень цільових завдань.

На основі досліджених класифікацій програм, що були запропоновані вченими [21; 55; 149], пропонуємо класифікацію програм за такими основними ознаками: рівень значущості; термін реалізації; за змістом та специфікою проблем і цілей. Дана класифікація наведена в табл. 3.2.

Таблиця 3.2

### Класифікація бюджетних програм

№ п/п	Класифікаційна ознака	Вид програми
1	Рівень значущості	міждержавні; державні; міжгалузеві; галузеві; міжрегіональні; регіональні; локальні
2	Термін реалізації	довгострокові (від 5 до 10 років); середньострокові (від 1 до 5 років); короткострокові (до 1 року)
3	За змістом та специфікою проблем і цілей	соціальні і соціально-економічні; науково-технічні; виробничі; екологічні; інституціональні; регіональні

Варто зазначити, що за даною класифікацією цільові програми безпосередньо направлені на досягнення соціально-економічних цілей, вони виражені у вигляді кінцевих суспільних потреб.

Важливо також розглянути запропоновані вченими етапи розробки програм.

Головні етапи розробки програм, запропоновані Голубковим Е. П. [43]:

1 етап – цільова розробка і попереднє обґрунтування шляхів здійснення програми;

2 етап – проектно-наукова розробка;

3 етап – структурна розробка;

4 етап – ресурсна розробка.

На першому етапі здійснюється ретроспективний аналіз проблеми, проводиться прогнозна оцінка перспектив вирішення проблеми, кількісна конкретизація цілей програми, формулювання цільових завдань, визначається направлення на досягнення певних значень показників у визначені терміни, а також аналіз можливих шляхів досягнення цілей програми.

Результатом першого етапу є побудова вихідного завдання, в якому кількісно формулюються кінцеві цілі і завдання програми, а також проміжні рівні досягнення програмних цілей на окремих етапах.

На другому етапі розробка програми опирається не тільки на прогнозні дані, як на першому, але й на результати наукових і проектних робіт. Результатом проектно-наукової розробки повинен бути комплекс соціально-економічних, науково-технічних і інших даних, необхідних для структурної та ресурсної розробки.

Основу третього етапу розробки програми складає визначення переліку і змісту заходів щодо її здійснення, визначається взаємозв'язок між заходами. На даному етапі також визначаються показники і терміни виконання заходів, а також склад виконавців. Результатом структурної розробки будуть методи, способи, засоби досягнення програмних цілей, а також опис дій, які необхідно виконати, щоб вирішити поставлені завдання.

В основі ресурсної розробки лежить визначення видів і об'ємів ресурсів, що необхідні для реалізації програми, тобто розкриття структури і складу її ресурсного забезпечення.

Розробка програми в цілому повинна закінчуватись випуском програмної документації.

Науковцем Фотоним А. Г. [149] також була запропонована послідовність етапів розробки програми:

- 1 етап – обґрунтування програмного рішення проблеми;
- 2 етап – формування цілей програми;
- 3 етап – розробка варіантів;
- 4 етап – підготовка попереднього проекту програми;
- 5 етап – розрахунок, оцінка і вибір варіантів;
- 6 етап – розробка проекту програми.

Варто відмітити комплексні результати виконання кожного етапу. Так, результатом обґрунтування програмного рішення проблеми є система ресурсів і цільових оцінок проблеми, опис проблеми і цілі

програми. Комплекс структурованих цілей і їх кількісних показників буде результатом етапу формування цілей програми. Результатом же розробки гарантованих програм будуть альтернативні комплекси заходів програми. Результатом етапу підготовки попереднього проекту програми – система показників попереднього проекту програми, а система розрахункових показників вибраного ефективного варіанта проекту програмних заходів буде результатом розрахунку, оцінки і вибору варіантів комплексу програмних заходів. Результатом останнього етапу – розробка проекту програми – є комплекс показників проекту програми.

Вчений Кондратьєв В. В. [73] теж узагальнив етапи формування цільових комплексних програм:

- 1 етап – формування цілей;
- 2 етап – формування організаційної структури;
- 3 етап – планування;
- 4 етап – побудова механізмів управління реалізацією;
- 5 етап – адаптація і корекція.

На першому етапі здійснюється виявлення комплексної потреби в програмі, формування стратегії, визначення зони дії цільової програми. На другому етапі проводять формування організаційної, технологічної, функціональної структур. На третьому етапі проводять формування комплексу заходів, що забезпечують досягнення цілей, а також планування і балансування ресурсного забезпечення. Четвертий етап полягає у процедурному наповненні організаційно-функціональної структури програми і створенні механізму її реалізації. На п'ятому етапі проводять адаптацію та корекцію програми.

У період введення програмно-цільового методу у практику планової роботи було багато проблем. Важливе місце займали питання удосконалення технології розробки планів економічного і соціального розвитку.

Поява поняття «технологія планування» була пов'язана з введенням у практику планування засобів обчислювальної техніки, з формалізацією ряду планових розрахунків, з розвитком робіт щодо створення автоматизованих систем планування. У традиційному розумінні термін “технологія” використовується для позначення сукупності виробничих процесів у певній галузі виробництва чи для наукового опису цієї сукупності [18]. Виходячи з такого традиційного визначення, варто погодитися з Фотоним А. Г., що під технологією

планування варто розуміти впорядковану за часом, методами, засобами і послідовністю реалізації, інформаційними зв'язками і виконавцями сукупність процедур перетворення вхідних даних у систему планових показників [149].

Основи технології програмно-цільового методу управління формувалися здебільшого в період зниження ефективності і наступного падіння ефективності економіки. Вони створювались як універсальний інструмент для обґрунтування постановки і розв'язання складних проблем, проблем великого масштабу на основі теорії систем, системного аналізу, теорії прийняття рішень.

До складу технології програмно-цільового управління загалом входять такі елементи:

- основні поняття і принципи, що характеризують відмінні властивості програмно-цільового управління;

- класифікатор програм;

- стадії та етапи, що охоплюють весь цикл обґрунтування, підготовки і реалізації;

- завдання, інформаційно-логічні економіко-математичні моделі, а також методи їх вирішення щодо обґрунтування, підготовки і реалізації програм;

- склад основних учасників програмно-цільового управління, їхні функції і розподіл цих функцій;

- організація структури програмно-цільового управління, сюди також входить структура колективів виконавців програм;

- структурно-логічна схема прийняття рішень;

- програмний супровід, технічне забезпечення реалізації завдань і функцій програмно-цільового управління.

Технологія програмно-цільового управління розробки й реалізації програми дає змогу розв'язати такі завдання: обґрунтування і аналіз потреби у вирішенні проблеми; визначення альтернативних шляхів і можливих способів досягнення кінцевих підцілей; формування можливих стратегій та вибір найкращого варіанта програми; організаційна підтримка, фінансове та матеріально-технічне забезпечення прийнятого варіанта програми; управління реалізацією програми.

Бюджетна реформа, яка почалася в Україні з прийняттям Бюджетного кодексу у 2001 році, передбачає вдосконалення практики складання та виконання бюджету через застосування сучасних методик і

прогресивних підходів, підтверджених світовим досвідом. Складовою цього процесу є впровадження середньострокового планування бюджету з використанням одного із сучасних інструментів бюджетування – програмно-цільового методу. За цим методом з 2002 р. формується державний бюджет, а з 2003 р. ПЦМ випробовується на рівні місцевих бюджетів України.

Метою запровадження програмно-цільового методу є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання на основі визначених цілей і результативних показників. Програмно-цільовий підхід у бюджетному процесі передбачає формування й виконання бюджету в розрізі бюджетних програм головних розпорядників бюджетних коштів, що включає визначення загальної мети кожної бюджетної програми на довго- й середньостроковий періоди; цілей і завдань програми на короткостроковий період; видів і напрямів діяльності, яка забезпечує реалізацію програми. Такий підхід має ґрунтуватися на ретельному аналізі необхідних і можливих бюджетних ресурсів для фінансування програми у плановому й наступних роках та отримання від реалізації бюджетної програми очікуваного результату.

За програмно-цільовим бюджетуванням певні обґрунтовані нормативи, які застосовуються, наприклад, у сфері освіти, охорони здоров'я та інших галузях, трансформуються в державні стандарти надання послуг, які мають постійно переглядатися та, за потреби, корегуватися. Таким чином, одне із завдань його застосування полягає в поліпшенні якості бюджетних послуг шляхом підвищення відповідальності виконавців програм (надавачів послуг) та порівняння затрат і результатів від надання таких послуг для суспільства. Бюджетна програма є не що інше, як систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети й завдань, виконання яких пропонує і здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього зобов'язань.

У програмі обов'язково має бути зазначена характеристика послуг, що надаються. Бюджетна програма повинна мати чітко визначені мету і завдання окремого головного розпорядника і давати можливість розробити показники виміру очікуваного результату у процесі її реалізації. Таким чином, дослідивши запропоновані науковцями етапи,

автори пропонують узагальнену й уточнену схему етапів створення програми, що зображена на рис. 3.2.

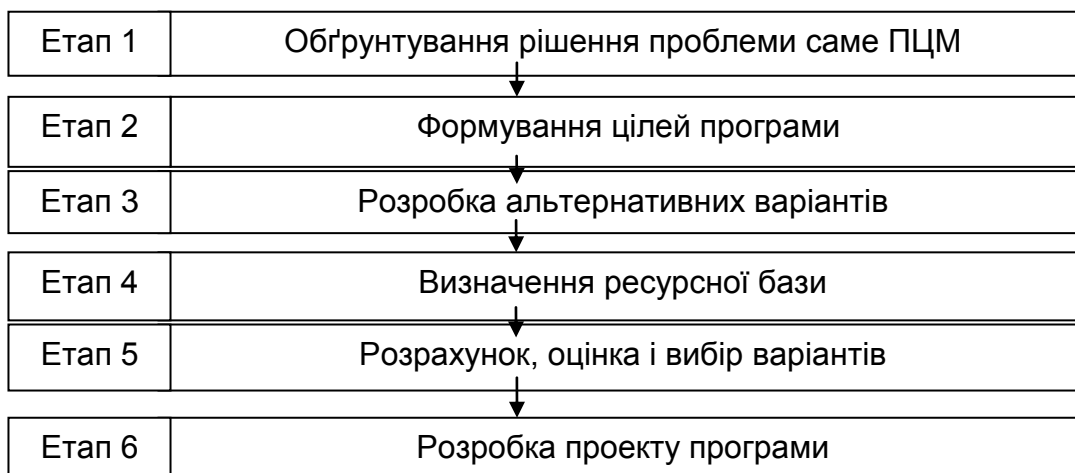


Рис. 3.2. Етапи розробки програми

Дана схема була побудована на основі запропонованих схем етапів розробки програми. Ці етапи присутні в тій інтерпретації в схемах, що запропоновані науковцями. На думку авторів, схема, зображена на рис. 3.2. є найбільш оптимальною для розробки програми.

### 3.1.3. Використання програмно-цільового методу при формуванні видатків державного бюджету України

Дефіцит бюджету потребує більш ефективного управління коштами, спрямування їх на першочергові потреби, пошуку шляхів скорочення витрат. Тому з 2002 р. на території України розпочато впровадження програмно-цільового методу складання бюджету, а використання даного методу при плануванні видатків на освіту потребує більш детального дослідження, адже на фінансування освітніх закладів спрямовується значна частина коштів, що підтверджує соціальну орієнтацію бюджету України.

Загальноосвітні заклади повинні детально й ефективно планувати витрати, адже бюджетних коштів часто вистачає лише на захищені статті. При цьому ставляться досить високі вимоги до якості навчання, забезпечити які можна за рахунок оптимізації використання наявних

ресурсів. Фінансування видатків на освіту у 2006 – 2009 рр. займало найбільшу частку в розрізі кодів тимчасової класифікації видатків місцевого бюджету Чутівського району Полтавської області. Тому варто проаналізувати, чи можливе їх скорочення найближчим часом. Розглянемо шляхи оптимізації фінансування загальноосвітніх шкіл на території району. Для прикладу, у районі у 2009 - 2010 навчальному році функціонувала 21 школа, 2 з яких розміщені в селищах міського типу Чутове та Артемівська, решта – сільські школи. Фінансування шкіл проводилося за рахунок районного бюджету та державних коштів, частково фінансування надходило у вигляді спонсорської допомоги (найчастіше – при проведенні конкурсів, змагань, а також у літній період – на харчування дітей у пришкільних дитячих таборах). Дані про фінансове забезпечення загальноосвітніх шкіл району подано в додатку А.

У районі з 21 школи є 5 шкіл, а саме: Артемівська, Новокочубеївська, Филенківська, Чапаївська та Чутівська, у яких загальна потреба у коштах за вказаними захищеними статтями менша наданого фінансування, що дозволяє перерозподілити кошти та використати їх на покриття недостатнього фінансування інших шкіл. З огляду на дану ситуацію необхідно переглянути доцільність існування деяких ЗОШ та визначити можливі шляхи реформування освітньої мережі району.

У Чутівському районі Полтавської області існує 9 малокомплектних шкіл. Їх перелік та стан на 2010 навчальний рік подано у додатку В. У жодній зі шкіл проектні потужності не використовуються на 100 %, а в деяких відсоток використання становить лише 2,5 – 5,8 %. Є школи, в яких неукомплектованими (у класі навчається не більше 5 осіб) залишаються більшість класів (наприклад, Водянська, Флоринська, Смородщинська) або повністю всі класи є неукомплектованими (Никонорівська та Червонянська загальноосвітні школи). Таке становище є незадовільним, а отже, виникає нагальна потреба в реорганізації системи шкіл району. До того ж у найближчі роки, за даними відділу освіти Чутівської райдержадміністрації, збільшення учнівського контингенту не очікується з похибкою до 30 – 40 учнів. Спрогнозуємо можливі варіанти функціонування малокомплектних шкіл Чутівського району у 2010 – 2012 рр.:

а) кількість шкіл та їх діяльність не змінюються;

б) проведена реорганізація системи шкіл району.

Розглянемо першу ситуацію, коли функціонують усі школи, що відносяться до малокомплектних. Припустимо, що інфляція за аналізовані 2010 – 2012 рр. складе 15, 11 та 12 % відповідно. Розглянемо, як зміниться загальний обсяг витрат по школах з урахуванням демографічної ситуації, індексу інфляції та соціально-економічних процесів (додатки В, Д, Е). Як бачимо, загальна кількість учнів малокомплектних ЗОШ з кожним роком зменшується, що впливає на зростання різниці між потребою і фінансовим нормативом. Це означає зростання недофінансування потреб шкіл, хоча в перелік видатків у даному випадку входять лише захищені статті. Нестача коштів за період прогнозно зросте з 3 870 412 до 22 278 148 грн. Тримати на балансі малокомплектні школи вкрай важко для районного бюджету. До того ж згідно з законами України «Про загальну середню освіту» і «Про місцеве самоврядування» учні за межею доступності до школи більше 3 кілометрів мають право безкоштовного підвозу до місця навчання і додому. До кінця 2010 р. діє загальнодержавна програма «Шкільний автобус». В її межах нині у районі для перевезення учнів курсує 6 автобусів, на проїзд яких щорічно витрачається близько 100 тис. грн. (до них входить зарплата водія, заміна мастила, шин, поточний ремонт, заправка паливом тощо). Ці кошти повністю компенсуються сільськими радами. Відділ освіти району має власні гаражі (отже, витрати на оренду відсутні), а учительський супровід здійснюється педагогами, тому на оплату супроводу не потрібно витрачати бюджетні кошти. Розглянемо варіант, при якому зміниться мережа шкіл району за рахунок малокомплектних шкіл. Варіант оптимізації подано в табл. 3.3. Маємо можливість побачити варіант зміни мережі шкіл шляхом закриття деяких з них. Використання їх є найнижчим серед усіх малокомплектних шкіл (див. додаток Б). Однак закриття шкіл можливе лише за згоди територіальної громади, а вона зазвичай проти цього. Варто звернути увагу, що переведення учнів з одних шкіл в інші не призведе до необхідності збільшення кількості учителів опорних шкіл, адже навантаження зростає незначним чином. З одного боку маємо економію коштів, з іншого – складний соціальний аспект: працюючий пенсіонер – лише 1, а без роботи загалом залишається 35 чоловік. Їм можна запропонувати курси перекваліфікації, адже в селах не вистачає майстрів швейної справи, з ремонту взуття, перукарів тощо. Після



закриття шкіл залишаються приміщення, які загалом знаходяться у задовільному стані. Ці приміщення можна здавати в оренду тим, хто пройде кваліфікацію чи захоче відкрити власну справу (наприклад, вчителі трудового навчання, які виявлять бажання надавати послуги з ремонту чи виготовлення меблів, можуть взяти в оренду спеціальні класи, що звільняться). Отже, маємо сприяння розвитку малого бізнесу в сільській місцевості.

Таблиця 3.3

### Пропозиції щодо оптимізації мережі шкіл Чутівського району

Назва школи	Кількість учнів у школі	Кількість учнів у 1 – 4 класах	Кількість учнів у		Пропозиції
			5 – 9 класах	10 – 11 класах	
1	2	3	4	5	6
Рябківська ЗОШ I – II ст.	21	8	13	-	Закриття школи. Підвезення всіх учнів до Филенківської ЗОШ I – III ст.
Никонорівська ЗОШ I ст.	7	7	-	-	Підвезення всіх учнів до Филенківської ЗОШ I – III ст.
Червонянська ЗОШ I ст.	3	3	-	-	Підвезення всіх учнів до Василівської ЗОШ I – III ст.
Новофедоровська ЗОШ I – II ст.	44	16	28	-	Підвезення всіх учнів до Войнівської ЗОШ I – III ст.
Водянська ЗОШ I – II ст.	29	10	19	-	Закриття школи. Підвезення дітей у базу Чапаївську ЗОШ I – III ст. Використання матеріальної бази для створення літнього оздоровчого табору
Войнівська ЗОШ I – III ст.	72	19	36	17	Створення базової школи з урахуванням більш вигідного розташування.

Фінансові аспекти зміни мережі загальноосвітніх шкіл Чутівського району Полтавської області представлено в додатках Ж, З, И. Як бачимо, загалом по школах коштів усе ж у жодному з прогнозованих 2011- 2012 років. Порівняємо їх з прогнозним фінансуванням витрат при варіанті, що не передбачає зміни мережі освітніх закладів. У школах, які закриваються, відповідно не буде ні фінансування, ні потреби коштів. Але зазначимо, що учні, хоча й перейдуть до інших шкіл, повинні харчуватися, тобто зберігається потреба коштів на харчування. У той же час потреба на електроенергію, газ (чи тверде паливо), воду, зв'язок не збільшується.

Хоча різниця між потребою коштів і фінансовим нормативом залишається досить великою все ж її значення набагато зменшується при проведенні оптимізації, а саме на таку суму:

2010 – 2011 н.р. – 1 493 409 грн;

2011 – 2012 н.р. – 1 616 394 грн;

2012 – 2013 н.р. – 1 810 367 грн.

Отже, фінансовий ефект від зменшення кількості шкіл за рахунок закриття кількох малокомплектних шкіл є досить значним. Вивільнені кошти можна спрямувати:

2010 – 2011 н.р.:

250 000 грн. – на створення нового комп'ютерного класу в опорній Войнівській школі з підключенням до всевітньої мережі Інтернет;

350 000 грн. – на закупівлю необхідних матеріалів для позакласної та гурткової роботи;

500 000 грн – на заохочення вчителів до проведення гурткової роботи, мотивацію бути керівником при написанні робіт до Малої академії наук;

393 409 грн. – на проведення ремонтних робіт у навчальних закладах;

2011 – 2012 н.р.:

847 954 грн. – на комп'ютеризацію Филенківської, Чапаївської та Новокочубеївської шкіл;

400 000 грн. – на закупівлю спортивного та туристичного обладнання до шкіл району;

368 440 грн. – на створення умов для проживання учнів з віддалених сіл у межах населеного пункту з опорною школою;

2012 – 2013 н.р.:

353 469 грн. – на поліпшення харчування учнів, приведення їх меню до типу кафе;

1 200 450 грн – на придбання спеціальних навчальних класів з хімії та фізики;

256 448 грн. – на придбання аудіокласу для вивчення іноземних мов до Чутівської та Артемівської ЗОШ I – III ступенів.

За рахунок поліпшення матеріально-технічної бази і створення при комп'ютерних класах електронних бібліотек можна наблизитись до мети школи нової освіти – випуску конкурентоспроможного на освітньому ринку, всебічно розвиненого випускника, який має власну точку зору, творчо підходить до вирішення поставлених завдань для розвитку країни.

Отже, на основі програмно-цільового методу планування та виконання бюджету обґрунтовано доцільність реорганізації мережі навчальних закладів Чутівського району Полтавської області, що дає економію бюджетних коштів. Реорганізацію мережі освітніх закладів та розрахунок видатків на освіту при використанні програмно-цільового методу слід впровадити і в інших районах, але обов'язково з урахуванням особливостей кожного окремо взятого регіону, адже це дасть можливість спрямувати вивільнені кошти на розвиток системи освіти та виведення її на якісно новий рівень.

### **3.2. Факторний аналіз розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці**

Як кожен процес чи явище, розвиток фінансового потенціалу окремої адміністративно-територіальної одиниці залежить від певних умов та факторів, що склалися на даній території і, відповідно, впливають на останній. Особливої важливості питання впливу того чи іншого фактора на його розвиток набуває в умовах стрімкої зміни політичної, соціальної та економічної ситуації в Україні.

Дослідженню фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці з позиції визначення ступеня впливу факторів його формування та розвитку передують результати типологізації територій за рівнем їх фінансового потенціалу. Наведена вище типологізація доводить те, що на рівень розвитку фінансового потенціалу

територіального утворення впливають об'єктивні та суб'єктивні фактори. Під об'єктивними розуміємо наявність і стан фінансових ресурсів, що необхідні органам місцевого самоврядування для виконання своїх функцій та повноважень. Суб'єктивними факторами визначаємо ініціативність фахівців фінансових управлінь та місцевих адміністрацій до нарощення наявної бази фінансових ресурсів, а отже, розвитку фінансового потенціалу відповідної території. Очевидним залишається той факт, що без певного, сформованого рівня таких ресурсів неможливий прояв будь-якої ініціативності. За таких умов виникає необхідність детального дослідження саме об'єктивних факторів формування та розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці. Виявлення тенденцій (позитивних чи негативних) впливу того чи іншого фактора має стати підґрунтям прийняття відповідальними особами виважених управлінських рішень та напрямом реалізації ініціативності менеджменту органів місцевого самоврядування.

Методичною основою виявлення ступеня впливу того чи іншого фактора на розвиток фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці є методи статистичного аналізу. Використання останніх при оцінці взаємодії економічних явищ надає можливість краще зрозуміти ті процеси, що відображаються у господарській діяльності та є базою для прогнозів їх розвитку. У колі соціально-економічної сфери застосування статистичних моделей сприяє наданню всебічних характеристик досліджуванним економічним явищам, а також визначенню успіхів і недоліків, шляхів та заходів щодо усунення негативних тенденцій [119].

Одним з таких економіко-математичних методів є метод факторного аналізу, який, у свою чергу:

по-перше, як метод економіко-математичного моделювання дає змогу розширити і поглибити область конкретного кількісного аналізу в прийнятті рішень на місцевому рівні, а також дослідити й вивчити взаємодію багатьох чинників, що впливають на розвиток економічних об'єктів;

по-друге, підвищує наукову обґрунтованість і точність ухвалення ефективних рішень у галузі управління місцевими економічними системами та скорочує терміни і трудомісткість щодо їх прийняття [135].

Головним завданням факторного аналізу є скорочення числа змінних (редукція даних) або визначення структури взаємозв'язків між

змінними. Щодо використання методу факторного аналізу при оцінці розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці, то доцільним є застосування останнього як редукції даних. Це пов'язано з тим, що у процес оцінки фінансового потенціалу території покладено складну систему показників. Як вказувалось раніше, аналіз його рівня пропонується будувати за визначенням стану соціально-економічного розвитку території, наявності фінансових ресурсів та її фінансової стійкості. Перелічені складові оцінки фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці мають певний набір показників, кожен з яких здійснює на нього певний вплив.

Доцільність застосування факторного аналізу при визначення чинників, що впливають на розвиток фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці, пояснюється значною кількістю оцінних показників останнього. Як вказувалось раніше, оцінювання фінансового потенціалу території пропонується проводити за показниками її соціально-економічного розвитку, наявності фінансових ресурсів та фінансової стійкості.

Суть факторного аналізу полягає в тому, що розраховується відносно невелика кількість гіпотетичних змінних (факторів), які є лінійною комбінацією всіх без виключення вихідних показників. Це дозволяє, по-перше, без суттєвої втрати цінної інформації у декілька разів скоротити кількість змінних, що описують досліджуваний процес, і, по-друге, з'ясувати склад факторів та дати йому певну змістовну інтерпретацію. Для кожного фактора розраховується матриця факторних навантажень, яка відображає «внесок» кожного вихідного показника у даний фактор. Факторні навантаження визначаються в інтервалі від -1 до +1; знак вагового коефіцієнта вказує на пряму або обернену залежність між показником і фактором [57].

Матриця факторних навантажень дозволяє виділити для кожного фактора групу параметрів, що найбільше взаємопов'язані між собою. При цьому кожен фактор об'єднує групу показників за подібністю впливу з найбільшими факторними навантаженнями, в результаті чого визначається прихований сукупний вплив цієї групи показників на досліджуваний параметр.

Статистичними параметрами проведення факторного аналізу розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць (областей) України стали 53 показники їх соціального та

економічного розвитку в умовах дії бюджетної політики, що склалася упродовж 2006 – 2009 рр. На рівень фінансового потенціалу території має певний вплив кожен з цих показників. Однак наявність значної їх кількості ускладнює прийняття обґрунтованих управлінських рішень щодо його розвитку. Результати факторного аналізу мають надати вичерпну інформацію щодо напрямку та сили застосування заходів підвищення розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці.

Попередній аналіз фінансового потенціалу областей України доводить, що значний його рівень властивий тим адміністративно-територіальним одиницям, де рівень забезпечення фінансовими ресурсами є найбільший. Як вказано у п. 1.3, за джерела формування фінансові ресурси, що створюють фінансовий потенціал певної адміністративно-територіальної одиниці, досліджуються як такі, що мобілізуються у сфері функціонування державних (місцевих) фінансів, у сфері фінансів суб'єктів підприємницької діяльності та фінансів населення. За таких умов доцільним вбачається оцінювання факторів, що впливають на рівень розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці окремо за кожною із зазначених сфер його формування.

Вихідною інформацією для проведення факторного аналізу рівня розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць України у сфері функціонування фінансових ресурсів населення стали тринадцять оцінних показників стану розвитку соціальної сфери, споживчого ринку та наявних фінансових ресурсів населення за 96-ма спостереженнями. Цими показниками є: приріст (зменшення) населення; рівень безробіття населення (за методологією МОП) у віці 15 – 70 років; середньомісячна номінальна заробітна плата; темп зростання (зменшення) реальної заробітної плати; частка працівників, яким нарахована заробітна плата нижче прожиткового мінімуму для працездатної особи; темп зростання (зменшення) заборгованості із виплати заробітної плати; темп зростання (зменшення) заборгованості із виплати заробітної плати на економічно активних підприємствах; темп зростання (зменшення) обороту роздрібною торгівлі; абсолютний приріст обсягу обороту роздрібною торгівлі на одну особу; абсолютний приріст обсягу реалізованих послуг на одну особу; індекс споживчих цін; рівень

оплати населенням житлово-комунальних послуг; наявні фінансові ресурси населення території.

На основі вказаних даних було сформовано матрицю даних, де  $x_{ij}$  – значення  $j$ -ї змінної для  $i$ -го спостереження. Таким чином, сформовано таблицю, яка має  $n$  рядків (96 спостережень – показник діяльності кожної адміністративно-територіальної одиниці (24-х областей України) за звітні 2006 – 2009 рр.) та  $m$  стовбців (13 змінних – оцінних показник сфери функціонування фінансових ресурсів населення території).

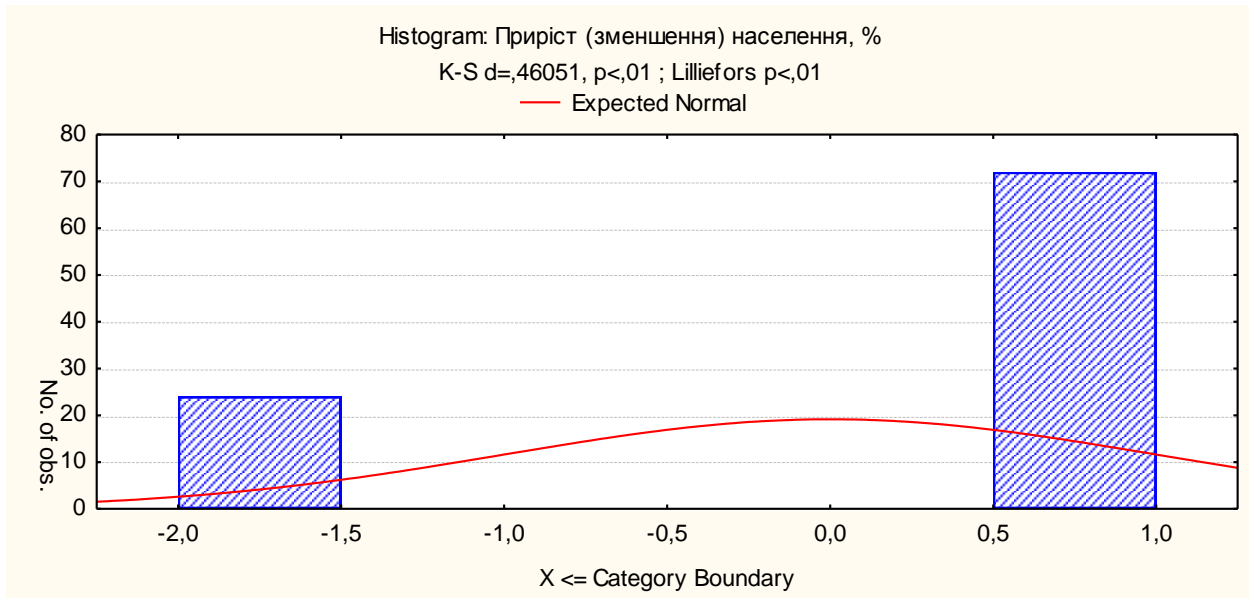
Проведенню факторного аналізу передуює обробка емпіричних даних, їх систематизація, а також надання останнім якісної оцінки з використанням інструментів описової статистики. Так, значення кожного з тринадцяти показників діяльності областей України у сфері функціонування фінансів їх населення оцінені за критерієм закону нормального розподілу та наявності корелюючих показників.

Так, для прикладу на рис. 3.9 а представлено графічне відображення нормального розподілу значень показника «Приріст (зменшення) населення, %» та на рис. 3.9 б – нормальний розподіл значень показника «Індекс споживчих цін, %».

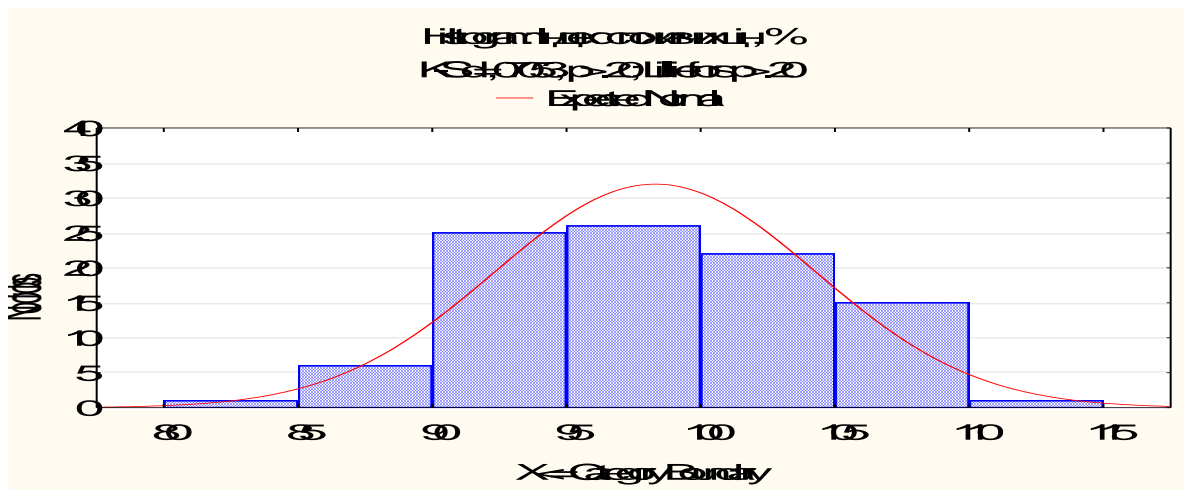
Таким чином, представлене на рис. 3.9 графічне відображення якісної оцінки з використанням інструментів описової статистики дозволяє дійти висновку щодо недоцільності використання показника «Приріст (зменшення) населення, %» у процесі здійснення факторного аналізу оскільки значення останнього не відповідає закону нормального розподілу випадкових величин. Ще один із показників, дані за яким йому не відповідають, є показник темпу зростання (зменшення) обороту роздрібною торгівлі. Отже, можна припустити, що дані показники не є статистично значущими для побудови моделі факторного аналізу, розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць України та можуть бути виключені з аналізу. Зовсім інший висновок можна зробити щодо показника «Індекс споживчих цін, %», значення за яким цілковито відповідають цьому закону та іншим показникам оцінки сфери функціонування фінансів населення.

Даний висновок ґрунтується й на результатах визначення наявності корелюючих змінних. Кореляційний аналіз дозволяє виявити функціональні залежності між показниками та визначити ті з них, що можуть бути виключені з моделі без втрати істотної інформації щодо досліджуваного процесу.

a)



б)



**Рис. 3.9. Графік нормального розподілу випадкової величини за показниками: а) приросту (зменшення) населення та б) індексу споживчих цінь**

За результатами кореляційного аналізу показників сфери функціонування фінансів населення чітко прослідковується наявність щільного зв'язку (значення коефіцієнта кореляції складає 0,92) між показником приросту (зменшення) населення адміністративно-територіальної одиниці та показником темпу зростання (зменшення) обороту роздрібної торгівлі на 10 тис. осіб. Тобто включення цих показників як статистичних параметрів факторного аналізу розвитку фінансового потенціалу областей України є недоцільним, оскільки може призвести до отримання незначущої статистичної моделі, використання якої у практиці прийняття управлінських рішень органами місцевого



самоврядування є неприйнятним.

Оскільки вказані показники окремо мають дуже високу щільність зв'язку з іншими показниками, прийнято рішення щодо виключення з моделі їх обох. Так, значення коефіцієнта кореляції між показником приросту (зменшення) населення території та середньомісячною номінальною заробітною платою склало 0,88, а значення коефіцієнта кореляції між показниками темпу зростання (зменшення) обороту роздрібної торгівлі та абсолютного приросту обсягу обороту роздрібної торгівлі на 10 тис. осіб показником визначений на рівні 0,89. Останній також відзначається наявністю кореляційного зв'язку з показниками середньомісячної номінальної заробітної плати (коефіцієнт кореляції дорівнює 0,84) та приростом (зменшенням) населення (0,93), тому даний показник також пропонується виключити з моделі оцінки факторів розвитку фінансового потенціалу областей України. Ще одним показником, який підлягає виключенню з моделі, є показник середньомісячної номінальної заробітної плати, коефіцієнт кореляції якого дорівнює 0,93 із показником частки працівників, яким нараховано заробітну плату нижче прожиткового мінімуму та 0,82 – з показником темпу зростання (зменшення) реальної заробітної плати.

Отже, проведений аналіз якості показників розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці за сферою функціонування фінансів населення дозволив скоротити параметри моделі до матриці з 96-ма спостереженнями за 9-ма показниками.

Аналогічні ітерації було проведено щодо оцінки якості показників розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць (областей) України за сферами функціонування місцевих фінансів та фінансів суб'єктів підприємницької діяльності.

Процес оцінки якості показників розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць у сфері функціонування державного (місцевого) бюджету надав можливість сформулювати матрицю статистичних параметрів факторного аналізу, яка містить 96 спостережень за 8-ма показниками при вхідній матриці, що включала до себе 11 показників. Так, за рахунок наявності тісного зв'язку між окремими показниками з моделі було виключено такі: коефіцієнт бюджетної самостійності, коефіцієнт стійкості бюджету та показник частки трансфертів від органів управління у загальній величині доходів місцевого бюджету щодо коефіцієнта бюджетної самостійності, то

тіснота зв'язку останнього з показником частки трансфертів від органів управління у загальній величині доходів місцевого бюджету склала 0,98; коефіцієнт кореляції досліджуваного показника з коефіцієнтом стійкості дорівнює 0,96; з коефіцієнтом податкової спроможності місцевого бюджету щільність зв'язку дорівнює 0,95 і 0,84 – з показником відношення сум трансферту, що передаються з місцевого у державний бюджет, до сум трансферту, що передаються з державного у місцевий бюджет. Коефіцієнт кореляції між коефіцієнтом фінансової стійкості та коефіцієнтом податкової спроможності складає 0,99 та 0,94 – з показником частки трансфертів від органів управління у загальній величині доходів місцевого бюджету. Додатково, показник частки трансфертів від органів управління у загальній величині доходів місцевого бюджету має щільний зв'язок з коефіцієнтом податкової спроможності (значення коефіцієнта кореляції дорівнює 0,92) та з показником відношення трансферту, що передається з місцевого у державний бюджет, до трансферту, що передається з державного у місцевий бюджет (0,81).

Статистичними параметрами моделі факторного аналізу розвитку фінансового потенціалу областей України у сфері функціонування суб'єктів підприємницької діяльності є 27 показників, які надають оцінку стану їх зовнішньоекономічної та інвестиційної діяльності, оцінку фінансових результатів діяльності підприємств різних організаційно-правових форм та оцінку функціонування банківського сектору. Вказані вище ітерації щодо аналізу якості набору показників сфери функціонування суб'єктів підприємницької діяльності надали можливість скоротити параметри моделі до двадцяти. Виключеними з моделі показниками є: темп зростання (зменшення) обсягу інвестицій в основний капітал, темп зростання (зменшення) обсягу інвестицій у житлове будівництво, темп зростання (зменшення) обсягу введення в експлуатацію житла, темп зростання (зменшення) обсягу експорту товарів, темп зростання (зменшення) обсягу імпорту товарів, коефіцієнт концентрації внутрішніх джерел фінансування інвестицій в основний капітал, коефіцієнт фінансової залежності суб'єктів господарювання та коефіцієнт фінансової незалежності капіталізованих джерел.

Графічне відображення закону нормального розподілу випадкової величини за показниками оцінки сфері функціонування суб'єктів підприємницької діяльності, виключенню підлягали показники зростання

(зменшення) обсягу інвестицій в основний капітал та коефіцієнт концентрації внутрішніх джерел фінансування інвестицій в основний капітал. За результатами кореляційного аналізу ці ж показники мали значну щільність зв'язку з іншими показниками. Так, коефіцієнт кореляції показника зростання (зменшення) обсягу інвестицій в основний капітал з показником обсягу інвестицій в основний капітал на одну особу дорівнює 0,93, 0,94 – з показником темпу зростання (зменшення) обсягу прямих іноземних інвестицій, 0,92 – з показником темпу зростання (зменшення) обсягу інвестицій у житлове будівництво, 0,90 – з показником темпу зростання (зменшення) обсягу введення в експлуатацію житла, 0,93 – з показником темпу зростання (зменшення) обсягу експорту товарів, 0,92 – з показником темпу зростання (зменшення) обсягу імпорту товарів, 0,90 – з показником темпу зростання (зменшення) збитків збиткових підприємств від звичайної діяльності до оподаткування та 0,96 – з показником питомої ваги збиткових підприємств у загальній кількості підприємств. За аналогічною схемою були виключені перелічені вище показники. Таким чином, інформаційною базою для проведення факторного аналізу розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць є матриця, яка містить 96 спостережень за 19-ма показниками. Проведення факторного аналізу здійснювалося з використанням програмного продукту Statistica 6.0. На основі матриць факторних навантажень встановлено фактори розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць (областей) України за окремими сферами його формування. Інтерпретація сформованих факторів здійснена спираючись на загальну оцінку факторного навантаження змінних. У табл. 3.4 наведено результати факторного аналізу розвитку фінансового потенціалу областей України за сферою функціонування фінансів населення.

За результатами факторного аналізу у сфері фінансів населення було виділено два фактори, що пояснюють 60 % мінливості ознаки (фінансового потенціалу територіального утворення). Перший фактор інтерпретується як рівень заробітної плати населення. Він утворився на основі трьох параметрів: темпу зростання (зменшення) реальної заробітної плати (факторне навантаження показника складає 0,91), частки працівників, яким нараховано заробітну плату нижче прожиткового мінімуму (з факторним навантаженням 0,78) та темпу зростання (зменшення) заборгованості з виплати заробітної плати

(факторне навантаження дорівнює 0,73). Доцільно вказати, що наявність від'ємних значень факторних навантажень вказує на оберненість зв'язку між показниками. Такий зв'язок властивий показникам динаміки реальної заробітної плати та динаміки заборгованості з її виплати.

Таблиця 3.4

### Факторний аналіз фінансового потенціалу областей України за сферою функціонування фінансів населення

Показник	Фактор 1	Фактор 2
1	2	3
Рівень безробіття населення у віці 15 – 70 років, %	0,606	0,624
Темп зростання (зменшення) реальної заробітної плати, %	-0,912	0,119
Частка працівників, яким нараховано заробітну плату нижче прожиткового мінімуму, %	-0,777	0,492
Темп зростання (зменшення) заборгованості з виплати заробітної плати, %	0,728	0,124
Темп зростання (зменшення) заборгованості з виплати заробітної плати економічно активній частці населення	0,424	-0,028
Темп зростання (зменшення) обороту роздрібною торгівлі, %	-0,597	-0,516
Абсолютний приріст обсягу реалізованих послуг на одну особу, грн	-0,130	-0,772
Індекс споживчих цін, %	0,562	-0,315
Рівень оплати населення житлово-комунальних послуг, %	0,282	-0,701
Expl. Var	3,279	2,116
Prt. Total	0,364	0,235

Утворення другого фактора – фактора рівня купівельної спроможності населення – обумовили показники індексу споживчих цін (0,77) та наявних доходів населення (0,70). Оскільки індекс споживчих цін вказує на купівельну спроможність населення щодо товарів групи невиробничого характеру, він прямопропорційно впливає на ту частину доходів населення, яка може бути використана на заощадження або бути інвестована у розвиток адміністративно-територіальної одиниці. При невисокому значенні вказаного показника рівень фінансового потенціалу, сформованого за рахунок вільних грошових коштів населення, може зростати.

Так, у результаті факторного аналізу сфери функціонування

фінансів населення було визначено, що у розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць України при бюджетній політиці, що склалася впродовж 2006 – 2009 рр., основними чинниками є фактор рівня заробітної плати населення як об'єкт оподаткування доходів населення та джерело формування власної дохідної частини місцевого бюджету і фактор рівня купівельної їх спроможності як резерв розвитку фінансового потенціалу за рахунок вільних грошових коштів населення.

У табл. 3.5 наведено результати факторного аналізу розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць за сферою функціонування державних фінансів.

Таблиця 3.5

**Факторний аналіз фінансового потенціалу областей України за сферою функціонування державних фінансів**

Показник	Фактор 1	Фактор 2
Темп ВВП	-0,118	0,885
Темп валової промисловості сільського господарства	0,263	0,155
Темп промислового виробництва	-0,044	-0,020
Зведений бюджет адміністративно-територіальної одиниці	-0,647	0,510
Коефіцієнт податкової самостійності	-0,103	0,727
Коефіцієнт податкової спроможності	0,818	0,142
Відношення сум трансферту, що передаються з місцевого бюджету, до сум трансферту, що передаються з державного у місцевий бюджет	-0,762	-0,176
Частка дотації вирівнювання у величині місцевого бюджету	0,883	0,244
Expl. Var	2,544	1,706
Prt. Total	0,318	0,213

За даними табл. 3.5 було виділено два фактори, що впливають на рівень розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць за сферою державних фінансів. Перший фактор визначається як міжбюджетні відносини на основі показників, які характеризують систему регулювання доходів місцевих бюджетів. Показниками, що формують даний фактор, є: коефіцієнт податкової спроможності (факторне навантаження показника дорівнює 0,82), показник відношення

сум трансферту, що передаються з місцевого бюджету, до сум трансферту, що передаються з державного у місцевий бюджет (факторне навантаження – 0,76), та показник частки дотацій вирівнювання у величині місцевого бюджету (факторне навантаження змінної – 0,88). Якщо під фінансовим потенціалом адміністративно-територіальної одиниці розуміємо її власні фінансові ресурси та незадіяні резерви, то існування у бюджетній системі механізму регулювання (перерозподілу) останніх суттєво впливає на розвиток цього потенціалу, і як доведено було раніше, провокує бюджетний нігілізм. Останній, у свою чергу, є дестимулюючим фактором активізації незадіяних в адміністративно-територіальній одиниці власних резервів.

Другий фактор інтерпретується як фактор фінансової спроможності адміністративно-територіальної одиниці на основі таких показників: динаміка валового внутрішнього продукту (факторне навантаження – 0,88) та показник податкової самостійності місцевого бюджету (факторне навантаження – 0,73). Перший з них створює ринкову вартість товарів та послуг, які, у свою чергу, є об'єктом оподаткування, а отже, і джерелом податкових надходжень до місцевого бюджету. Чим більшими темпами створюється валовий внутрішній продукт держави за рахунок потенціалу тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці, тим більші спроможності місцевого бюджету щодо нарощення фінансового потенціалу за рахунок власних фінансових ресурсів.

У табл. 3.6 подано результати факторного аналізу фінансового потенціалу областей України у сфері фінансів суб'єктів підприємницької діяльності.

Таблиця 3.6

**Факторний аналіз фінансового потенціалу областей України за сферою функціонування фінансів суб'єктів підприємницької діяльності**

Показник	Фактор 1	Фактор 2	Фактор 3
1	2	3	4
Обсяг інвестицій в основний капітал на одну особу	-0,2734	0,7010	0,2238

Закінчення табл. 3.6

1	2	3	4
Приріст (зменшення) прямих іноземних інвестицій на одну особу	0,1043	0,4518	0,6490
Обсяг прямих іноземних інвестицій на одну особу	0,3843	0,6712	0,4151
Темп зростання (зменшення) обсягу прямих іноземних інвестицій	-0,0977	0,1640	0,1070
Обсяг введення в експлуатацію житла у розрахунку на 10 тис. населення	0,4465	0,3259	0,2121
Коефіцієнт покриття експортом імпорту	0,1043	-0,3952	0,1753
Темп зростання (зменшення) прибутків прибуткових підприємств від звичайної діяльності до оподаткування	-0,6399	0,0701	0,1625
Темп зростання (зменшення) збитків збиткових підприємств від звичайної діяльності до оподаткування	0,4396	0,4755	-0,2702
Питома вага збиткових підприємств	-0,3290	0,2644	0,4396
Рівень рентабельності операційної діяльності підприємств	0,8138	0,0209	0,1241
Фінансові ресурси підприємств, млн.. грн.	-0,3505	-0,0251	0,7195
Співвідношення депозитів та виданих кредитів	0,7255	-0,4020	0,0486
Частка довгострокових кредитів у загальній сумі виданих	-0,7281	0,3300	-0,3699
Співвідношення довгострокових кредитів до короткострокових	-0,6697	0,3803	-0,4619
Частка коштів іноземних інвесторів у джерелах фінансування інвестицій в основний капітал	-0,0458	0,1902	0,3175
Співвідношення внутрішніх і зовнішніх джерел фінансування інвестицій в основний капітал	0,3662	-0,4750	0,1907
Коефіцієнт фінансової незалежності (автономії) або концентрації власного капіталу суб'єктами господарювання	-0,5600	-0,5134	0,2346
Коефіцієнт фінансової стабільності	-0,4722	-0,2764	0,2278
Коефіцієнт структури покриття довгострокових вкладень	0,4727	0,5217	-0,3813
Expl. Var	4,3505	3,0264	2,2986
Prt. Total	0,2290	0,1593	0,1210

Утворення другого фактора – фактора інвестиційної привабливості суб'єктів підприємницької діяльності – обумовив показник обсягу інвестицій в основний капітал (факторне навантаження показника складає 0,70). Рівень інвестиційної привабливості суб'єктів підприємницької діяльності відповідної області вище у тій з них, де обсяги інвестицій в основний капітал більше.

Третій фактор утворився на основі показника наявності фінансових ресурсів підприємств певної адміністративно-територіальної одиниці і може бути інтерпретований як ресурсна складова фінансового потенціалу області.

Так, у результаті факторного аналізу сфери функціонування фінансів суб'єктів підприємницької діяльності було визначено, що у розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць України основним чинником є фактор ресурсного потенціалу фінансів суб'єктів підприємництва. Під фінансами у даному випадку слід розуміти відносини між суб'єктами підприємницької діяльності різних сегментів економічного простору. Тобто рівень фінансового потенціалу певної території залежить не лише від її фінансово-ресурсної складової, а й від здатності підприємців створювати привабливі умови для залучення коштів з різних джерел та ефективного їх використання.

Таким чином, розвиток фінансового потенціалу областей України відбувається під дією різноманітних факторів окремих сфер функціонування фінансів. Так, у сфері фінансів населення це фактори формування доходів населення та напрями їх використання. Формуючи та використовуючи фінансові ресурси населення певної території сплачує податки, а отже, створює власну дохідну базу місцевого бюджету. Заощадження населення можуть розглядатися як резерви до розвитку фінансового потенціалу, оскільки є інвестиційними коштами кожного із сегментів економічного простору, це і депозити для банків, і придбання корпоративних прав суб'єктів підприємництва, і муніципальні займи та ін. У сфері фінансів суб'єктів підприємництва це фактори ефективного використання фінансових ресурсів і створення привабливих умов для розширення своєї діяльності за рахунок як власних, так і залучених коштів. Факторний аналіз сфери функціонування фінансів місцевого бюджету вказав на сучасний стан бюджетної політики держави, який ще до сьогодні характеризується переважною централізацією влади шляхом процесу регулювання доходів кожної з



адміністративно-територіальної одиниці. Така ситуація, на погляд авторів, є дестимулюючим фактором розвитку фінансового потенціалу території за рахунок власних фінансових ресурсів та спроможностей активізації резервів до їх винайдення й ефективного використання.

### **3.3. Методичне забезпечення прогнозування розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці**

Прийняття певних управлінських рішень щодо розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці потребує наявності інформаційної бази. Остання повинна сприяти визначенню альтернативних шляхів досягнення такого розвитку.

Існуюча статистична інформація про функціонування адміністративно-територіальної одиниці створює підґрунтя для аналізу наявного фінансового потенціалу території та оцінки можливостей для його розвитку. Методичною основою виявлення таких можливостей є прогнозування розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці.

За вітчизняною законодавчою базою саме прогноз, у разі економічного та соціального розвитку як держави у цілому, так і її окремих адміністративно-територіальних одиниць, виступає засобом наукового обґрунтування вибору тієї чи іншої стратегії та прийняття конкретних рішень органами влади щодо регулювання соціально-економічних процесів [10]. Акцентуючи увагу на розвитку фінансового потенціалу територіального утворення, розуміється шлях до кращого майбутнього, яке може бути досягнуте, але лише на основі прийняття виважених, обґрунтованих прогностичною інформацією управлінських рішень.

За своєю сутністю прогноз – це науково обґрунтований висновок про майбутні події, про перспективи розвитку процесів або про можливі наслідки управлінських рішень [54]. Отже, з метою ефективного управління розвитком фінансового потенціалу окремих адміністративно-територіальних одиниць доцільно скористатись статистичними методами його прогнозування. Використання останніх дозволить, насамперед, корегувати управлінські рішення на шляху досягнення перспективного

розвитку фінансового потенціалу територіальних утворень.

Розвиток фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці є соціально-економічним процесом. Саме для таких процесів пропонується використовувати статистичні методи прогнозування, результатом яких є очікувані у майбутньому значення характеристик процесу [54].

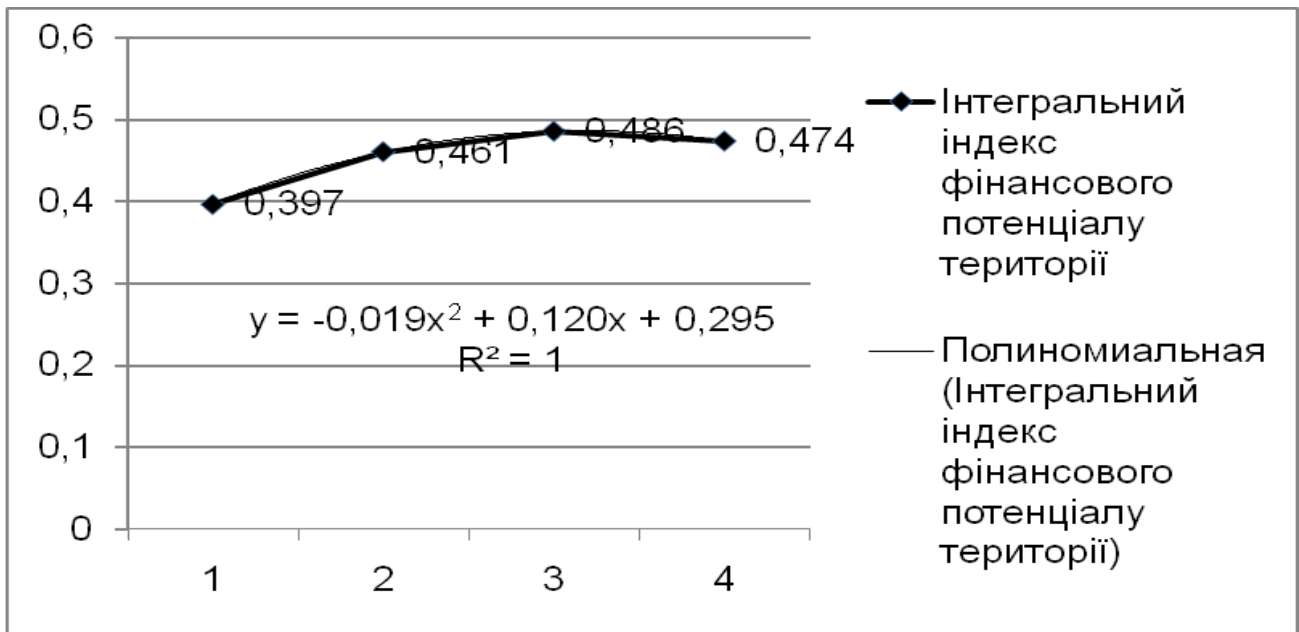
Вихідними даними для прогнозування розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць (областей) України є показник оцінки його стану за попередні чотири періоди.

На першому етапі прогнозування, на основі цих даних, із застосуванням графічного методу будуємо лінію тренду для кожної окремо області та обираємо оптимальний вид математичної моделі, що описує досліджуваний процес. За такої моделі коефіцієнт апроксимації, що вказує на наявність розбіжності між фактичним та теоретичним значеннями показника, має бути максимально наближений або дорівнювати одиниці. Тобто обирається та модель, значення коефіцієнта апроксимації за якою найбільш наближене до одиниці ( $R^2 \rightarrow 1$ ). На другому етапі визначаємо параметри рівняння регресії, що характеризують вплив зміни ознаки  $X$  на результативну ознаку  $Y$ .

На рис. 3.10 наведено приклад застосування графічного методу побудови лінії тренду для прогнозування рівня розвитку фінансового потенціалу Харківської області. Аналогічним чином побудовані лінії трендів для останніх 23 областей України.

За даними рис. 3.10 визначаємо те, що оптимальною математичною моделлю для прогнозування розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці є поліноміальна модель другого порядку.

Розвиток соціально-економічних процесів в Україні протікає у постійно змінних умовах і останнім часом, найчастіше, в умовах невизначеності. У такому випадку процес отримання найбільш точних результатів прогнозування розвитку актуалізує застосування адаптивних моделей.



**Рис 3.10. Лінія тренду для прогнозування розвитку фінансового потенціалу Харківської області на прогнозний рік**

Відмінність адаптивних моделей від інших прогностичних моделей полягає в тому, що вони відображають поточні властивості ряду і здатні безперервно враховувати еволюцію динамічних характеристик досліджуваних процесів. Мета адаптивних методів полягає у побудові самокорегуючих економіко-математичних моделей, які здатні відображати змінні у часі умови, враховувати інформаційну цінність різних членів тимчасової послідовності і надавати достатньо точні оцінки майбутніх членів даного ряду [82]. Ще однією перевагою використання саме адаптивних моделей є достатність невеликої кількості статистичних даних, тобто невеликого часового їх проміжку, для короткострокового прогнозування розвитку. За умов мінливості соціально-економічних, політичних та бюджетних процесів в Україні, у рамках прогнозування розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці доцільним виявляється лише короткострокове прогнозування, яке враховуватиме вказані особливості функціонування нашої держави.

Серед всієї сукупності різноманітності адаптивних моделей, що описані у сучасній літературі, у роботі «Адаптивные методы краткосрочного прогнозирования временных рядов» Ю. Лукашин [82] виділяє модель Брауна як одну з найпростіших для розуміння. Автор [82] на основі результатів порівняльного аналізу існуючих методів адаптивного прогнозування, проведеного П. Харрісоном та Д. Вардом,

визначив модель Брауна як таку, що має найпростішу, логічну та ясну для розуміння концепцію. До того ж метод Брауна дозволяє скласти прогноз розвитку процесу, який може бути описаний не лише лінійною тенденцією, а й у вигляді параболічної тенденції. Саме останньою, як вказано вище, характеризується процес розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць (областей) України.

Найбільш наочно алгоритм побудови адаптивної моделі за методом Брауна наведено у роботі «Финансовый менеджмент» Г.Поляка [116] та має такий вигляд:

за кількома першими спостереженнями ряду оцінюються значення параметрів моделі з використанням методу найменших квадратів [86];

за наявною моделлю виконується прогноз на один крок, до того ж його відхилення від фактичного значення ряду приймається як похибка прогнозування, яка враховується при прогнозуванні наступного кроку за прийнятою схемою корегування параметрів моделі. Корегування здійснюється за схемою [140] із заданими параметрами, а саме  $\alpha$  – параметр адаптації та  $\beta$  – коефіцієнт дисконтування, де  $\beta=1-\alpha$ . Оптимальне значення параметра адаптації визначається ітеративним шляхом при багаторазовій побудові моделі за різних значень  $\alpha$ . Оптимальним приймається таке значення параметра адаптації, за яким сумарна похибка прогнозування виявляється найменшою;

за моделлю зі скоректованими параметрами розраховується прогнозна оцінка на наступний момент часу та весь процес повторюється знов до моменту, коли будуть вичерпані всі фактичні члени ряду. Таким чином, модель постійно «вбирає» нову інформацію, адаптується до неї і у кінці періоду відображає тенденцію розвитку, що склалася;

прогнозування на майбутнє здійснюється з використанням параметрів моделі, що визначені на останньому кроці [116].

Таким чином, прогноз розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці здійснюється за такою формулою [116]:

$$y_{t+k} = a_0 + a_1x + a_2x^2, \quad (3.1)$$

де  $y_{t+k}$  – прогноз розвитку на  $\tau$  кроків вперед;

$a_0$  – коефіцієнт, значення якого наближене до останнього рівня ряду і складає закономірну складову цього рівня;

$a_1$  – коефіцієнт, який визначає приріст розвитку, що сформувався на кінець періоду спостереження;

$a_2$  – коефіцієнт, що надає оцінку поточного приросту або «прискорення» розвитку;

$\tau$  – період упередження, на який виконується прогноз.

За наведеним вище алгоритмом оцінки прогнозу розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці виконуємо розрахунок інтегрального індексу фінансового потенціалу кожної окремої території з періодом упередженням на один рік та надаємо рейтингову оцінку отриманому прогнозу. Результати прогнозування розвитку фінансового потенціалу територіальних утворень (областей) України на прогнозний рік наведено у табл. 3.7.

У табл. 3.7 подано результати прогнозування розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць України.

Таблиця 3.7

**Прогнозна оцінка розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць України на прогнозний рік**

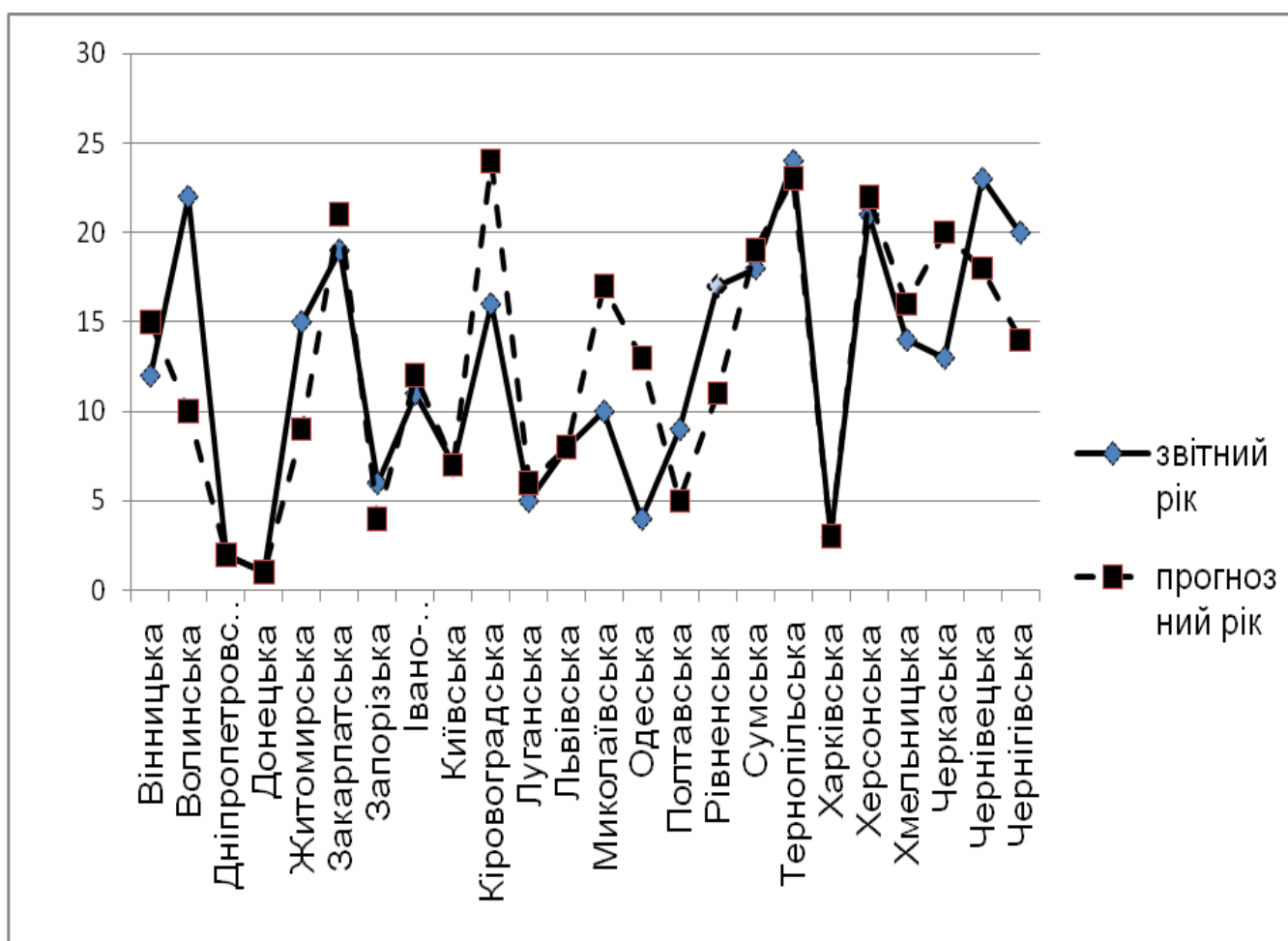
Область (адміністративно-територіальна одиниця)	Тренд, коефіцієнт апроксимації ( $R^2$ )	$0 < \alpha < 1$	Прогнозне значення інтегральної оцінки фінансового потенціалу	Рейтинг
1	2	3	4	5
Вінницька обл.	$y = -0,0222 x^2 + 0,1233x + 0,2043$ $R^2 = 0,9998$	0,9	0,264	15
Волинська обл.	$y = -0,0138 x^2 + 0,0808x + 0,1938$ $R^2 = 0,4736$	0,7	0,303	10
Дніпропетровська обл.	$y = -0,0257 x^2 + 0,1571x + 0,2801$ $R^2 = 0,8727$	0,5	0,458	2
Донецька обл.	$y = -0,0067 x^2 + 0,0319x + 0,5632$ $R^2 = 0,1262$	0,2	0,593	1

Закінчення табл. 3.7

1	2	3	4	5
Житомирська обл.	$y = -0,0099 x^2 + 0,0573x + 0,2635$ $R^2 = 0,8527$	0,5	0,316	9
Закарпатська обл.	$y = -0,0166 x^2 + 0,0867x + 0,1985$ $R^2 = 0,9423$	0,7	0,226	21
Запорізька обл.	$y = -0,0078 x^2 + 0,0419x + 0,368$ $R^2 = 0,2781$	0,3	0,411	4
Івано-Франківська	$y = -0,0164 x^2 + 0,0923x + 0,2103$ $R^2 = 0,9547$	0,7	0,273	12
Київська обл.	$y = -0,0185 x^2 + 0,0987x + 0,2624$ $R^2 = 0,74$	0,5	0,318	7
Кіровоградська обл.	$y = -0,0232 x^2 + 0,1198x + 0,1787$ $R^2 = 0,9967$	0,9	0,203	24
Луганська обл.	$y = -0,0351 x^2 + 0,1748x + 0,2675$ $R^2 = 0,5493$	0,4	0,342	6
Львівська обл.	$y = -0,0307 x^2 + 0,1689x + 0,2204$ $R^2 = 0,9388$	0,7	0,317	8
Миколаївська обл.	$y = -0,0148 x^2 + 0,0739x + 0,2572$ $R^2 = 0,9569$	0,7	0,254	17
Одеська обл.	$y = -0,0283 x^2 + 0,1433x + 0,2698$ $R^2 = 0,987$	0,8	0,272	13
Полтавська обл.	$y = -0,0025 x^2 + 0,0187x + 0,3466$ $R^2 = 0,279$	0,1	0,399	5
Рівненська обл.	$y = -0,0043 x^2 + 0,0281x + 0,2651$ $R^2 = 0,9124$	0,5	0,302	11
Сумська обл.	$y = -0,0204 x^2 + 0,1057x + 0,2087$ $R^2 = 0,8544$	0,6	0,244	19
Тернопільська обл.	$y = -0,0218 x^2 + 0,1166x + 0,1554$ $R^2 = 0,9208$	0,6	0,210	23
Харківська обл.	$y = -0,0192 x^2 + 0,1217x + 0,2941$ $R^2 = 1$	0,9	0,425	3
Херсонська обл.	$y = -0,024 x^2 + 0,1243x + 0,1744$ $R^2 = 0,9512$	0,7	0,211	22
Хмельницька обл.	$y = -0,0178 x^2 + 0,0964x + 0,2195$ $R^2 = 0,9955$	0,9	0,263	16
Черкаська обл.	$y = -0,0238 x^2 + 0,1219x + 0,2041$ $R^2 = 0,8629$	0,6	0,238	20
Чернівецька обл.	$y = -0,0104 x^2 + 0,0529x + 0,2194$ $R^2 = 0,5596$	0,4	0,247	18
Чернігівська обл.	$y = -0,0156 x^2 + 0,083x + 0,2232$ $R^2 = 0,601$	0,5	0,270	14

Вихідними даними для виконання такого прогнозу стали інтегральні індекси оцінки фінансового потенціалу територій. Раніше вказувалось на те, що вони оцінюють ступінь розвитку останнього відносно середнього його значення за всією сукупністю адміністративно-територіальних одиниць. Звідси отримані прогнозні оцінки підлягають подальшому ранжуванню задля визначення рівня розвитку фінансового потенціалу кожного окремого територіального утворення. Зміна рейтингового міста території відносно попереднього року саме вказує на напрямок розвитку фінансового потенціалу останньої.

На рис. 3.11 подано графічне відображення розвитку фінансового потенціалу областей України з урахуванням прогнозних оцінок.



**Рис. 3.11. Прогнозування розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці**

Так, можна стверджувати про очікування певного розвитку у тих адміністративно-територіальних одиниць, рейтингове місце яких стало вищим. За даними рис. 3.11 суттєвий розвиток фінансового потенціалу

прогнозується на території Волинської, Полтавської, Рівненської та Чернівецької областей. За даними рейтингу розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць України їх місця відповідатимуть 10, 5, 11 та 18 рангу, проти 19, 8, 18 та 24 – за фактичними даними попереднього періоду.

Результати такого прогнозування мають стати для органів місцевого самоврядування адміністративно-територіальних одиниць України мотивуючим засобом щодо підтримання політики розвитку їх фінансового потенціалу, яка, вочевидь, склалася за попередні періоди, або стимулом до активізації наявних фінансових та людських ресурсів. Останнє витікає із самої сутності фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці, який є результатом синергічного ефекту від взаємодії фінансових ресурсів і можливостей суб'єктів господарювання до розвитку [143].

Детальний аналіз за результатами прогнозування проведемо за даними двох областей, а саме: Полтавської та Харківської областей. Це обумовлене наявністю інформації щодо оцінки кількісної та якісної складових фінансового потенціалу вказаних адміністративно-територіальних одиниць.

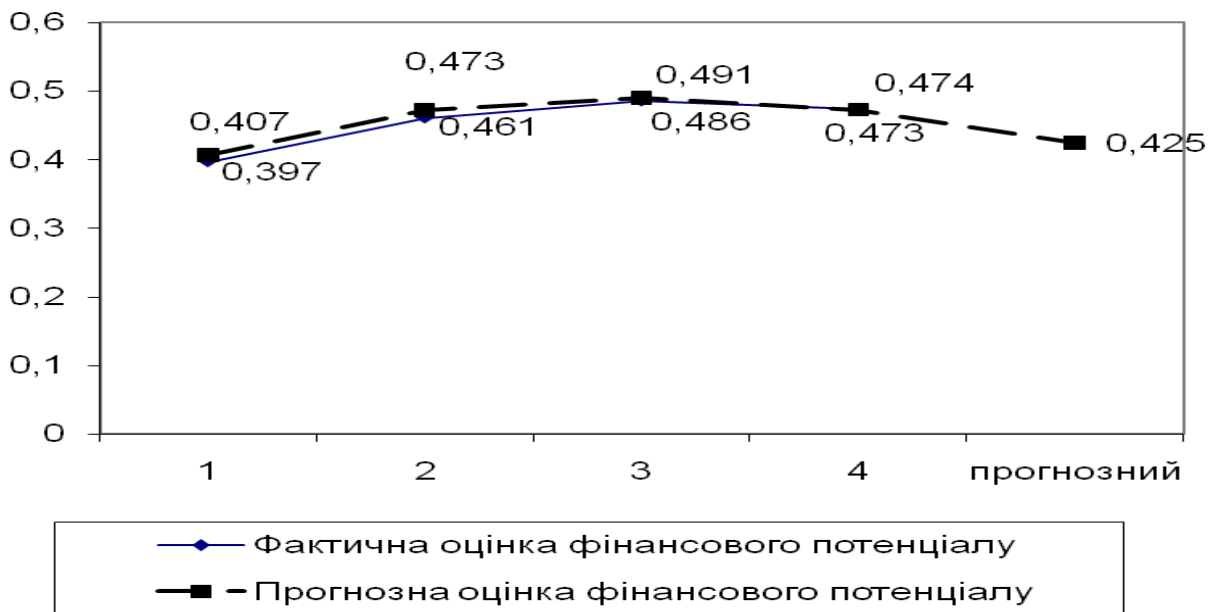
На основі якісної оцінки фінансового потенціалу територіальних утворень були отримані дані щодо сформованих принципів та особистісних якостей менеджменту органів влади певної території до виконання своїх функцій і повноважень та їх ступінь залучення до процесу формування, функціонування й розвитку її фінансового потенціалу. Отримана попередній період оцінка фінансового потенціалу за системою кількісних показників (інтегральний індекс фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці) виявляє у собі і якісний стан останнього, який вже утворений на даний час. Таким чином, передбачаємо, що отримані прогнозні значення фінансового потенціалу територій несуть у собі інформацію щодо ступеня реалізації органами місцевої влади можливостей до його розвитку.

Так, на прикладі перелічених вище областей спостерігаємо таке. За прогнозною оцінкою з упередженням на один рік розвиток фінансового потенціалу можна спостерігати у Харківській та Полтавській областях. Відповідно їх рейтинг за результатами прогнозування збігається – 3 та 5 місця, проти попереднього року, в якому вони посідали 3 та 8 місце.

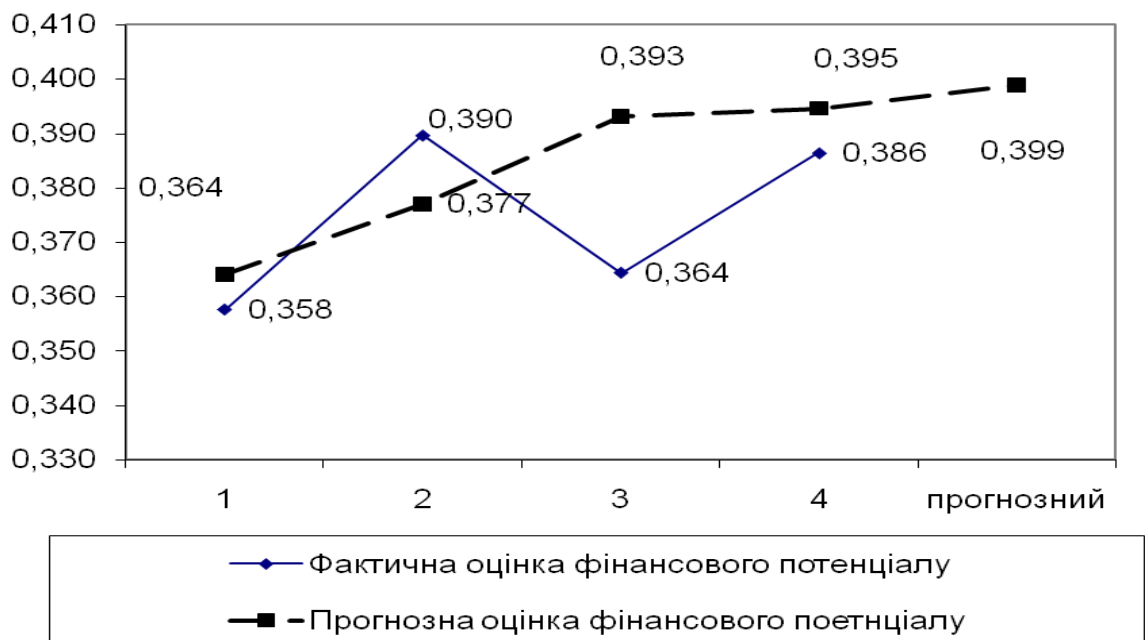


На рис. 3.12 наочно наведені результати прогнозування розвитку фінансового потенціалу Харківської та Полтавської областей. Зіставлення прогнозних оцінок з аналогічними даними інших областей дозволило визначити їх рейтинг за рівне його розвитку.

а)



б)



**Рис 3.12. Результати прогнозу розвитку фінансового потенціалу а) Харківської та б) Полтавської областей**

За результатами аналізу рівня фінансового потенціалу Харківської області очікується зниження значення його інтегрального показника в прогностному періоді. Однак така ситуація саме в прогностному році не повинна вплинути на втрату лідируючих позицій території у рейтингу областей України. Це, в свою чергу, пов'язано з прогнозуванням зниження значень інтегральних показників фінансового потенціалу більшості областей України, що є результатом кризових явищ в економіці, які характерні для цього періоду.

Ураховуючи результати попередніх досліджень [47], було доведено, що Харківська область, за системою якісних показників оцінки рівня фінансового потенціалу віднесена до областей з більшим ступенем прояву бюджетного нігілізму представників органів місцевої влади, а отже, їх діяльність характеризується відсутністю мотиваційних заходів до його нарощення за рахунок власних ресурсів. Вказана динаміка у подальшому може стати загрозливою для розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці, а отже, впливатиме на рівень якості забезпечення її населення певними соціально-економічними благами.

Протилежна динаміка рівня фінансового потенціалу спостерігається за даними прогнозування для Полтавської області. За результатами оцінювання рівень останнього має тенденції до збільшення. Так, прогнозне значення показника склало 0,399 у порівнянні з попереднім роком, де його значення становило 0,386. Така динаміка характеризує перспективи нарощення фінансового потенціалу Полтавської області за рахунок власних фінансових ресурсів та їх резервів. Основним резервом вказаної адміністративно-територіальної одиниці є наявність зацікавленості органів місцевого самоврядування до всебічного її розвитку. Вказаний ресурс виявлений на основі показників оцінки системи управління фінансовим потенціалом адміністративно-територіальної одиниці (див. п. 2.4), за якою Полтавська область характеризується як область з високим рівнем фінансового потенціалу.

Таким чином, прогнозні оцінки показника фінансового потенціалу Харківської та Полтавської областей доводять висунуті тези щодо ймовірних причин зниження або нарощення рівня їх фінансового потенціалу. Додатково застосування методів прогностного аналізу у практичній діяльності органів місцевого самоврядування можуть стати, на основі отриманих результатів, стимулюючим заходом активізації

прояву ініціативності управлінського апарату до забезпечення соціально-економічного розвитку території власними фінансовими ресурсами. Ураховуючи прогностичні оцінки, можуть прийматися рішення до винайдення додаткових джерел зростання та підтримки рівня фінансового потенціалу при його спаданні у прогностичному періоді (наприкладі Харківської області) та ефективного використання й максимального задіяння того ресурсу або резерву, який сприяв розвитку останнього (наприкладі Полтавської області).

Додатково на основі дослідження можна зробити висновок, по-перше, про ефективність прогнозування розвитку фінансового потенціалу як рушійного чинника дієвості органів місцевої влади до застосування заходів щодо підтримки існуючого рівня розвитку або активізації таких заходів, що здатні його розпочати та забезпечити. По-друге, на основі аналізу наукової літератури, доведено доцільність використання адаптивних моделей прогнозування розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць, як таких, що здатні відображати зміни у часі умови, враховувати інформаційну цінність різних членів короткострокової тимчасової послідовності і надавати достатньо точні оцінки майбутніх членів даного ряду.

## **Розділ 4. Інституціональний підхід до управління місцевими фінансами**

### **4.1. Нормативно-правове регулювання місцевих фінансів в Україні**

Функціонування та розвиток місцевих фінансів відбуваються на основі відповідного правового забезпечення. Так, засади місцевих фінансів сформовані в положеннях Європейської хартії про місцеве самоврядування, Всесвітньої декларації місцевого самоврядування, Декларації про принципи місцевого самоврядування країн СНД, Європейської хартії міст, Європейської декларації прав міст та Хартії українських міст.

Функціонування місцевих фінансів в Україні забезпечується чинною законодавчою базою. До базових нормативних актів слід віднести:

- Конституцію України;
- Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”;
- Закон України “Про місцеві державні адміністрації”;
- Бюджетний кодекс України;
- щорічні закони України про державний бюджет України;
- Податковий кодекс України та ін.

Прийнята 28 червня 1996 р. Конституція України закріпила існування місцевого самоврядування, яке в Україні визначається і гарантується. В Основному законі країни знайшли відображення найважливіші фінансові аспекти забезпечення функціонування інституту місцевого самоврядування. Так, у ст. 142 вказано, що матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування становлять [1]:

- об’єкти власності (рухоме і нерухоме майно);
- природні ресурси;

- фінансові ресурси (доходи місцевих бюджетів та цільових фондів, фінансові ресурси комунальних підприємств, частки (паї, акції) у статутних фондах юридичних осіб);

- нематеріальні активи.

Конституцією територіальним громадам надана можливість об’єднувати на договірних засадах об’єкти комунальної власності, кошти бюджетів для виконання спільних потреб або для спільного фінансування комунальних підприємств, організацій і установ. Важливим є положення Основного закону про те, що держава підтримує у фінансовому плані місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів відповідних бюджетів. Крім того, відзначено, що витрати органів місцевого самоврядування, які виникли внаслідок рішень державної влади, компенсуються державою.

У Конституції також вказано, що органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади (ст. 143). Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об’єкти державної власності.

Як відомо, фінансова база органів місцевого самоврядування формується, зокрема, за рахунок місцевих податків і зборів, перелік яких в Україні визначений у Податковому кодексі України. Відповідно до статті 10 Податкового кодексу до місцевих податків і зборів відносяться 5 видів платежів до місцевих бюджетів (сільські, селищні, міські).

До місцевих податків в Україні належать два податки: податок на нерухоме майно та єдиний податок, а також до місцевих бюджетів органів місцевого самоврядування справляються три збори: збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збір за місця для паркування транспортних засобів і туристичний збір.

Основні елементи місцевих обов'язкових платежів — платники, об'єкт і граничні ставки податку чи збору — встановлені Податковим кодексом України, а порядок сплати місцевих податків і зборів у межах граничних розмірів ставок, визначених кодексом, встановлюють сільські, селищні та міські ради шляхом розробки і затвердження відповідних положень.

27 травня 1997 р. був прийнятий Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, який конкретизував основні положення Конституції щодо місцевого самоврядування. Закон визначив організаційні питання функціонування інституту місцевого самоврядування, детально окреслив повноваження рад, їхніх голів, виконавчих органів, а також організаційно-правову, матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування.

У Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 1) тлумачиться низка вихідних понять місцевого самоврядування та місцевих фінансів, таких, як бюджет місцевого самоврядування, районний та обласний бюджети, поточний бюджет та бюджет розвитку, мінімальний бюджет місцевого самоврядування, мінімальний рівень соціальних потреб, самооподаткування.

Окремим розділом Закону визначено матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування, центральне місце в якій займають об'єкти комунальної власності та місцеві бюджети. Вказано, що територіальним громадам сіл, селищ, міст, районам у містах належать право комунальної власності на рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частки в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові

приміщення, заклади культури, освіти, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно та майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, а також кошти, отримані від їх відчуження (ст. 60).

У Законі “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 61) відзначено, що органи місцевого самоврядування розробляють, затверджують та виконують відповідні місцеві бюджети згідно з Бюджетним кодексом України. Особливо підкреслюється, що втручання державних органів у ці процеси не допускається. Одночасно вказано, що держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком. Держава гарантує органам місцевого самоврядування дохідну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб.

У випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків та зборів перевищують мінімальний обсяг місцевого бюджету, держава вилучає з цього бюджету до державного частину надлишку у встановленому порядку. Законом передбачено визначення мінімальних обсягів нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя, які мають враховувати економічний, соціальний, природний та екологічний стани території, а також з огляду на рівень мінімальних соціальних потреб.

Закон закріплює один з визначальних принципів функціонування місцевих бюджетів – самостійність, тобто невключення місцевих бюджетів до бюджетів інших рівнів та видів. Крім того, відзначено, що самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до чинного законодавства.

Закон України “Про місцеве самоврядування” визначив концептуальні підходи до формування доходів і збалансування місцевих бюджетів, а також витрачання бюджетних коштів. Передбачено поділ бюджетів на поточний бюджет та бюджет розвитку; виділення в дохідній та видатковій частинах коштів, пов'язаних з виконанням власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. Кошти поточного бюджету спрямовуються на фінансування бюджетних закладів та установ. З бюджету розвитку здійснюється фінансування програм

соціально-економічного розвитку відповідної території, інвестиційної та інноваційної діяльності, субвенцій та інших видатків, пов'язаних з розширеним відтворенням.

У даному нормативно-правовому акті (ст. 65) закладено основи механізму стимулювання органів місцевого самоврядування до додаткового одержання доходів у процесі виконання бюджетів. Так, відзначено, що такі доходи і суми перевищення доходів над видатками, які утворилися в результаті збільшення надходжень до бюджету чи економії у видатках, вилученню не підлягають і використовуються за рішеннями відповідної ради, крім випадків передбачених законодавством.

Місцеві бюджети мають бути достатніми для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та надання населенню послуг на рівні, не нижчому за мінімальні соціальні потреби. Якщо дохідні джерела виявляються недостатніми, держава забезпечує збалансування місцевих бюджетів шляхом передачі необхідних коштів у вигляді дотацій, субвенцій та субсидій.

Важливе значення мають норми Закону, які стосуються фінансування витрат, пов'язаних із здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади та виконанням рішень органів виконавчої влади. Вказано, що держава фінансує у повному обсязі здійснення органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади, необхідні для цього кошти щороку передбачаються в Законі України "Про Державний бюджет України" на поточний рік. Рішення органів державної влади, які призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування, мають обов'язково супроводжуватися передачею їм необхідних фінансових ресурсів. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними коштами, компенсуються державою.

У Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" підтверджено право органів місцевого самоврядування запроваджувати місцеві податки і збори й зараховувати їх до місцевих бюджетів, випускати місцеві позики, лотереї та цінні папери, отримувати кредити в банківських установах, позички з інших бюджетів на покриття тимчасових касових розривів. Вказано також, що органи місцевого самоврядування

можуть у межах чинного законодавства створювати комунальні банки та інші фінансово-кредитні установи, виступати гарантами кредитів підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності територіальних громад, розміщувати належні їм кошти в банках інших суб'єктів права власності, отримувати відсотки від їх доходів із зарахуванням їх до дохідної частини місцевих бюджетів.

Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. визначає організацію, повноваження та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій, їхні взаємовідносини з Президентом України, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами та організаціями. Окреслено основні завдання місцевих державних адміністрацій, принципи діяльності, компетенцію і повноваження, зокрема в галузі бюджету та фінансів.

Бюджетним кодексом України (прийнятий ВРУ 8 липня 2010 р.) визначено склад місцевих бюджетів, проведено чіткий розподіл доходів і видатків між бюджетами, запроваджена прозора та об'єктивна процедура міжбюджетних відносин, визначено формульний порядок розрахунку дотацій вирівнювання, зміцнена фінансова база органів місцевого самоврядування, за мету ставиться заінтересованість у збільшенні доходів державного та місцевих бюджетів, визначено порядок проведення місцевих запозичень, встановлено відповідальність і контрольні повноваження всіх учасників бюджетного процесу, заборонено створення позабюджетних фондів і здійснення міжбюджетних позичок.

У щорічних законах України про державний бюджет України конкретизується механізм реалізації окремих концептуальних положень Бюджетного кодексу України. Так, у цих законах визначаються вичерпний перелік доходів загального і спеціального фондів місцевих бюджетів, особливості здійснення взаємовідносини між державним бюджетом України та місцевими бюджетами, встановлюються обсяги і порядок перерахування міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам, а також обумовлюються додаткові положення, які регламентують бюджетний процес.



## 4.2. Місцеві бюджети як елемент місцевих фінансів

Місцеве самоврядування є одним із визначальних інститутів українського суспільства, який вимагає радикальних перетворень, що набуває особливого значення в контексті європейської інтеграції України. Разом із здобуттям незалежності перед Україною постало важливе завдання – створення власної фінансової і бюджетної систем, а в даний час – їх подальше вдосконалення. Вирішення цього завдання вимагає переосмислення природи бюджету взагалі і місцевих бюджетів зокрема, визначення їх місця і ролі в економічній системі держави, теоретичного обґрунтування процесів формування дохідної бази і напрямів витрачання бюджетних коштів, сутності місцевого оподаткування і його ролі в доходах місцевих бюджетів, створення ефективної системи міжбюджетних відносин. У сучасних умовах зростає значення місцевих бюджетів у проведенні економічної і регіональної політики, вирішенні соціальних проблем, підтримці незахищених та малозабезпечених верств населення, що також потребує відповідного теоретичного обґрунтування і практичного вивчення.

У сучасних демократичних суспільствах багаторівневі бюджетні системи завжди виступають результатом пошуку компромісу між самостійністю регіонів і необхідністю міжрегіонального вирівнювання умов життя, що дістає відображення в розподілі державних функцій між центральними та місцевими органами влад [66, с. 26]. Україні потрібно проводити справжню фінансову децентралізацію для задоволення потреб населення в кожному регіоні, а ефективність бюджетної системи не може бути досягнута без самостійності місцевих бюджетів. У кожній країні місцеві бюджети є найбільш чисельною ланкою бюджетної системи. В Україні сьогодні їх нараховується більше 12 тисяч (табл. 4.1).

Таблиця 4.1

### Кількісний склад місцевих бюджетів [181]

Види місцевих бюджетів	Кількість
1	2
Місцеві бюджети, усього	12052
В т. ч.: бюджет Автономної Республіки Крим	1
Бюджети міст Києва і Севастополя	2

Закінчення табл. 4.1

1	2
Обласні бюджети	24
Міські бюджети	447
Районні у містах бюджети	91
Районні бюджети	496
Селищні бюджети	804
Сільські бюджети	10187

Головними суб'єктами управління розвитком адміністративно-територіальних одиниць в Україні є органи місцевого самоврядування, які задіяні на всіх етапах управлінського процесу (плануванні, організації, регулюванні і контролі). Вони наділені відповідними повноваженнями, за реалізацію яких на них покладена відповідальність. Для здійснення управлінських дій органи місцевого самоврядування мають у своєму розпорядженні три основні види ресурсів: правові, економічні та адміністративні.

Ключовим напрямком підвищення ефективності управління має бути чітке розмежування функціональних повноважень у галузі місцевих фінансів між органами місцевого самоврядування та органами державної влади. Розширення повноважень органів місцевої влади як суб'єктів фінансової системи держави дозволить підвищити ефективність регіональної економічної політики загалом, а отже, забезпечити виконання цими органами основних завдань, покладених на них законами України, сприятиме транскордонному співробітництву з регіонами сусідніх держав на паритетній основі, зрештою входженню України до ЄС [160, с. 44].

Домінуючу роль у системі фінансового забезпечення відіграє інститут самостійного місцевого бюджету. Дохідна частина місцевого бюджету відображає результати роботи, пов'язаної з мобілізацією коштів, необхідних для реалізації повноважень органів місцевого самоврядування з метою задоволення різних економічних і соціальних потреб територій [103, с. 85].

Наявність різних поглядів щодо вивчення поняття «місцеві бюджети» дає змогу характеризувати їх як сукупність економічних відносин, які сприяють територіальному перерозподілу національного доходу країни та забезпечують створення фінансової бази місцевих рад. Як організаційна форма мобілізації доходів і здійснення витрат

місцевими органами самоврядування місцеві бюджети – це балансові рахунки доходів і витрат, які мобілізуються і витрачаються на відповідній території.

Отож, при вивченні та детальному розгляді проблеми місцевих бюджетів увагу також варто звернути на доходи та видатки місцевих бюджетів.

Доходи місцевих бюджетів – податкові, неподаткові та інші платежі, які мобілізуються на безповоротній основі відповідно до законодавства України. Кошти місцевих бюджетів відносяться до комунальної власності, тобто їх власником є мешканці адміністративно-територіальних утворень. Місцеві органи влади здійснюють у межах своєї компетенції управління цією власністю.

Порядок формування дохідної частини місцевих бюджетів визначається бюджетним законодавством та окремими законами, що регулюють питання зарахування до бюджету деяких дохідних джерел. Розподіл загальнодержавних податків та зборів між рівнями бюджетної системи у своїй основі базується на принципах самостійності місцевих бюджетів, їх державної фінансової підтримки, територіального формування бюджетних доходів. Виходячи з цього, дохідна частина місцевих бюджетів формується за рахунок власних та закріплених податків і зборів. Власні та закріплені доходи – це кошти, що належать суб'єкту бюджетного права. Основу таких доходів складають місцеві податки і збори, відрахування від загальнодержавних податків і доходів, що передаються в місцеві бюджети постійно у повному обсязі або фіксованій частці.

Важливим інструментом впливу на економічну і соціальну сфери є податкова політика місцевих органів влади. Система місцевих податків і зборів виступає складовою частиною національної податкової системи, її існування і, в першу чергу, відповідає інтересам органів місцевого самоврядування, оскільки вона є самостійним джерелом доходів місцевих бюджетів.

Окремо в даному випадку слід виділити міжбюджетні трансферти, адже існування значного розриву між потребами адміністративно-територіальних утворень у фінансових ресурсах і можливостями бюджетної системи, відсутність комплексного підходу до вирівнювання їх соціально-економічного розвитку, невирішення питань зацікавленості місцевих органів у збільшенні податкового потенціалу та зростанні

власних бюджетних доходів загострює протиріччя між центром і місцевими органами влади. Вирішенню цих питань має сприяти система міжбюджетних відносин. Так, міжбюджетні трансферти – це кошти, одержані від інших органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі.

До складу бюджетних видатків входить фінансування витрат, пов'язаних із вирішенням завдань місцевого значення, управлінням і розвитком економіки та соціальної сфери відповідних адміністративно-територіальних утворень. Залежно від економічного змісту видатки місцевих бюджетів поділяють на поточні та капітальні. Поточні видатки – частина видатків бюджетів, яка забезпечує поточну діяльність органів місцевого самоврядування. Капітальні видатки – частина видатків бюджетів, яка спрямовується на фінансування капітальних вкладень, придбання основних фондів, капітальний ремонт. Основні напрями спрямування коштів місцевих бюджетів – фінансування соціальної інфраструктури.

Наслідки здійснюваних економічних і соціальних процесів відображаються на видатковій частині місцевих бюджетів. Головні завдання місцевих органів влади – розробка та здійснення програм соціально-економічного і культурного розвитку на підвідомчій їм території.

Специфічною рисою місцевих фінансів є те, що вони зумовлюють не просто взаємодію таких елементів, як місцеві бюджети, місцеві податки і збори, місцеві позички, пільги, а й механізм специфічних багаторівневих фінансових відносин, які виникають між різними гілками державних та місцевих органів влади й управління. Характерною рисою місцевих фінансів є те, що у процесі розподілу та перерозподілу грошових коштів бере участь значна кількість суб'єктів розподілу, причому кожен з них прагне задовольнити свої власні потреби в якомога більшій мірі, навіть за рахунок зменшення коштів іншого суб'єкта, тому ці відносини носять суперечливий характер.

Для досягнення самостійності органами місцевого самоврядування та забезпечення їх фінансової незалежності від вищих органів влади необхідно оптимізувати доходи бюджетів місцевого самоврядування, виявити резерви щодо їх зростання та залучити додаткові джерела надходжень, які на сьогодні справляються у бюджети вищих рівнів.

Розмежування різних видів доходів між рівнями бюджетної системи України повинно бути економічно обґрунтованим і враховувати необхідність закріплення за відповідним рівнем місцевого самоврядування тих дохідних джерел, які б забезпечили виконання місцевими органами влади покладених на них функцій.

На сьогодні питання, які розглядаються в даному розділі, особливо актуальні, оскільки зі зміною бюджетного та податкового законодавства постало питання у запровадженні нових теоретико-практичних основ формування місцевих та регіональних бюджетів і, що не менш важливо, виведенні системи місцевого оподаткування на новий щабель – підвищення її значення у зміцненні дохідної бази місцевих бюджетів в умовах ринку та дефіциту фінансових ресурсів.

#### **4.3. Шляхи вдосконалення управління місцевими фінансами в Україні**

Питання децентралізації влади в Українській державі вже давно набуло першочергового значення. Планується, що з його вирішенням державотворчий процес в Україні вийде на новий етап свого розвитку. За таких умов серйозним чинником стабілізації економічної ситуації в країні має стати ефективне формування місцевих фінансів, здатне перетворити територіальні громади із дотаційних на суб'єкти, які самостійно, за рахунок власних доходів спроможні розв'язувати будь-які соціально-економічні проблеми. І при вирішенні цих проблем на перше місце виступає питання реформування місцевого оподаткування, оскільки основною перешкодою на шляху розширення ролі місцевого самоврядування в Україні є незабезпеченість територій фінансовими ресурсами, тобто невідповідність у співвідношенні “потреби відповідної території – забезпеченість території власними коштами”.

Як переконує досвід розвинених країн, фінансові проблеми регіонів розв'язуються через надання місцевим органам влади стабільно закріплених дохідних джерел, розширення сфери місцевого оподаткування та реформування всієї системи міжбюджетних відносин у країні, адже, нестабільність доходів місцевих бюджетів, відсутність ефективного механізму міжрегіонального розподілу державних доходів негативно позначаються на розвитку регіонів.

Розподіл доходів між окремими видами бюджетів повинен забезпечити бюджет кожного рівня величиною доходів, достатніх для фінансування закріплених за цим рівнем видаткових зобов'язань, так звана затратна система.

Ситуація, що склалася, позбавляє місцеві органи влади фінансової самостійності, на довгі роки закріплює залежність розвитку місцевої економіки і соціальної сфери від можливостей і бажання вищих органів влади вирішувати проблеми, що виникли в межах певної адміністративно-територіальної одиниці.

Назріла необхідність пошуку ефективного механізму поповнення фінансовими ресурсами місцевих бюджетів, який би визначав нові принципи формування місцевих бюджетів, чітко розмежування функцій і повноважень усіх рівнів влади, а звідси – видатків кожного виду бюджету, і, що головне – доходів між різними ланками бюджетної системи. При цьому питання бюджетної політики, оподаткування та міжбюджетних відносин повинні розглядатись і вирішуватись комплексно, оскільки вони тісно взаємопов'язані, і жоден з цих елементів не може бути реформованим без врахування двох інших.

Досить раціональною ініціативою стало введення податку на нерухоме майно. Він міг би стати найвагомим для податкової системи місцевого рівня. Проте введення такого податку завжди було предметом не стільки економічних, скільки політичних дискусій. Саме останній чинник став визначальним при окресленні бази оподаткування об'єкта житлової нерухомості, враховуючи, що один раз за базовий податковий період фізична особа – платник податку – може зменшити базу оподаткування будь-якого одного об'єкта житлової нерухомості - для квартири на 120 кв. м. житлової площі, а для будинків на 250 кв. м. житлової площі. Виходить що податок дійсно є податком “багатих”, а це мінімізує податкові надходження до місцевих бюджетів, оскільки його будуть сплачувати одиниці.

Доцільним є зменшення житлової площі, на яку може зменшуватись житлова площа об'єкта житлової нерухомості, що, у свою чергу, призведе до збільшення надходжень до місцевих бюджетів від даного податку.

Реформування спрощеної системи оподаткування має особливе значення для створення сприятливого бізнес-середовища в Україні щодо державної підтримки малого бізнесу.

Доцільно встановити диференційовану шкалу єдиного податку для фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності – залежно від обсягу валової виручки від реалізації продукції приватного підприємця (табл. 4.2.)

Таблиця 4.2

**Диференційовані суми єдиного податку  
суб'єктів малого підприємництва – фізичних осіб – залежно від  
обсягу реалізації продукції\***

Групи градації платників єдиного податку фізичних осіб	Виручка від реалізації продукції, отриманої за рік приватним підприємцем, грн.	Максимальна сума податкового платежу за місяць, грн	Розрахункова середня відсоткова ставка податкового платежу, % (гр. 2 x 12 x100:гр. 1)
1	До 100 000	200	2,4
2	Від 100 001 до 200 000	400	2,4
3	Від 200 001 до 300 000	600	2,4
4	Від 300 001 до 500 000	1000	2,4

\* Власна розробка авторів

Встановлення даної шкали дасть змогу запобігти різким контрастам між податковими платежами у фізичних осіб – суб'єктів малого підприємництва. Має бути запроваджено й надання пільг суб'єктам господарювання, які мають незначні обсяги реалізації, можливо перший рік звільняти їх від сплати податку – для накопичення обігових коштів.

Доцільним є включення до системи місцевого оподаткування екологічних податків. Потрібно ввести екологічний податок на побутові відходи населення (податок за засмічення території), кошти від якого отримають цільове спрямування та будуть використовуватись на покращення природного середовища адміністративно-територіальної одиниці, в якій податок буде справлятися. Платниками податку є громадяни за своїм місцем проживання; ставка податку буде залежати від кількості членів сім'ї працездатного віку, що проживають в одному

будинку, квартирі (табл. 4.3). Об'єктом оподаткування стануть побутові відходи населення.

Таблиця 4.3

### Ставки податку за засмічення території\*

Кількість членів сім'ї працездатного віку	Ставка податку
1 – 3	0,5 НМДГ
4 – 5	1 НМДГ
6 і більше	2 НМДГ

\*Власна розробка авторів

Пропонуємо розглянути даний податок у дії на території невеликого населеного пункту. Для прикладу візьмемо село N з кількістю будинків 600 штук. Мінімальною сумою місячного доходу до сільського бюджету в даному селі буде 5 100 грн, що є зовсім немало для такого села з огляду на стан сільських територій по Україні на сьогодні. При цьому ще раз наголошуємо, що це мінімальна сума, і практично в будь-якому населеному пункті вона буде вища за мінімум. Крім того, це забезпечить також додаткові надходження до всіх місцевих бюджетів.

При цьому додамо, що справляння даного податку дозволить вирішити проблему збирання та утилізації сміття в населених пунктах, зокрема в селах, де ця проблема поставлена досить гостро і на даний час не вирішена, шляхом виділення певної частки з надходжень від даного податку на вирішення вищезазначеної проблеми.

Як висновок, можна зауважити, що податок на засмічення території – це ще один крок нашої країни в напрямку до соціально високорозвинених, екологічно культурних країн, адже соціальна та екологічна культура країни складається з високого рівня культури кожної особистості зокрема. І хоча доросле населення не так просто перевиховати, та сформувані здорове і культурне молоде покоління людей можна, і це не так уже й важко зробити, оскільки залежно від того, що людина бачить навколо себе, такою вона і виховується. Якщо ж українська молодь помічатиме навколо себе охайні парки, вулиці, незасмічені під'їзди тощо, то екологічна культура населення нашої країни зросте, а це одне з основних соціальних та народотворчих завдань



нашої держави. Податок на засмічення території – це, в першу чергу, спосіб отримання коштів на виконання вищезазначеного завдання.

У структурі податкової системи України є сенс виділити, окрім загальнодержавних і місцевих податків та зборів, окрему групу податків – спільні податки, до яких слід віднести податок на додану вартість, 85 % якого буде надходити до Державного бюджету, а 15 % – до місцевих бюджетів, та податок на прибуток підприємств, 20 % якого потрібно перераховувати у місцеві бюджети.

Для справедливого розподілу ПДВ між територіями його доцільно було б перетворити у податок односторонньої дії, що не потребує відшкодування взагалі, як і у будь-якому іншому податку (рис. 4.1).

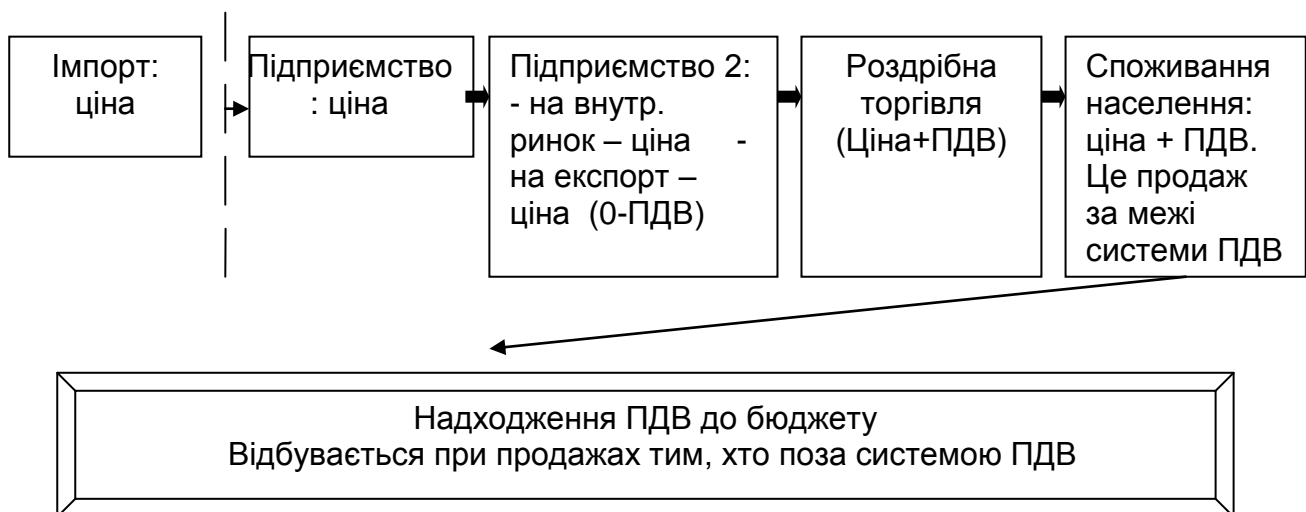


Рис. 4.1. Порядок справляння ПДВ односторонньої дії

Справляння ПДВ односторонньої дії відбувалося б при продажах товарів неурядовим організаціям – неплатникам ПДВ, державі при здійсненні держзакупівель, які мають оплачуватися з ПДВ, населенню, підприємцям на спрощеній системі оподаткування тощо. ПДВ є податком, який згідно з економічною теорією сплачують кінцеві споживачі продукції, однак сьогодні це відбувається опосередковано, оскільки кінцевий реалізатор продукції сплачує лише свою частку податку, а решта розподіляється між ланцюгом постачальників через різниці ПДВ.

За нової системи справляння ПДВ його будуть сплачувати кінцеві реалізатори продукції, частка коштів зразу буде надходити у бюджети територій, де кінцеві реалізатори провадять свою діяльність. Відповідно ПДВ односторонньої дії дасть можливість зменшити адміністративні

витрати на його стягнення, відпаде потреба у підрозділах, що відповідають за відшкодування, а також спроститься документообіг завдяки скасуванню податкових накладних і векселів, а це, у свою чергу, приведе до скорочення можливостей маніпулювання системою справляння ПДВ і його незаконного відшкодування [114].

Зміна схеми справляння ПДВ створить умови для його рівномірного розподілення по території країни та зменшить чутливість до коливань кон'юнктури, а його надходження до місцевих бюджетів прямо будуть залежати від кількості населення, яке проживає на відповідній території та його фінансових можливостей.

Така схема справляння ПДВ, у першу чергу, вплине на податок на прибуток підприємств, тобто очікується, що прибутки підприємств повинні збільшитися при зростанні попиту, а відповідно, і збільшаться надходження від їхнього оподаткування, що мінімізує відчутність втрат Державного бюджету, частки даного податку, який буде залишатись на територіях.

При впровадженні ПДВ односторонньої дії підприємства зможуть більш реально прогнозувати свої надходження і направляти їх на відновлення основних фондів та розширення виробництва, тобто на покращення фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання, а отже, й збільшення ефективності функціонування національної економіки в цілому.

Надходження коштів від даних податків на місця створять зацікавленість органів місцевого самоврядування в активізації роботи щодо сприяння зростанню надходжень даних податків та покращення умов для ведення бізнесу.

Податок з доходів фізичних осіб в останні декілька років закріплюється за місцевими бюджетами згідно із Законом України "Про Державний бюджет" на поточний рік і не має гарантії стосовно надходжень до місцевих бюджетів за рахунок цього податку у довгостроковій перспективі, тому автори вважають, що його необхідно віднести до місцевих податків, що надасть впевненість органам місцевого самоврядування у майбутніх надходженнях грошових коштів до бюджетів відповідних рівнів.

Реформування місцевих податків і зборів у напрямку посилення їх фіскального значення повинно передбачати не тільки віднесення до їх складу загальнодержавних податків, а й розширення переліку тих

місцевих податків, які є платою за певні місцеві послуги і відображають політику місцевих властей. Безпідставними є побоювання щодо недоцільності надзвичайного збільшення кількості податків.

Розширення переліку місцевих податків і зборів повинно проходити за рахунок запровадження податків із цільовим використанням одержаних коштів. Наприклад, збори на прибирання й освітлення вулиць, за збирання сміття і побутових відходів, збори на впорядкування парків, скверів, зон відпочинку, кладовищ тощо.

Аналізуючи вітчизняну практику місцевого оподаткування, доцільно, на погляд авторів:

збільшити кількість місцевих податків і зборів в Україні принаймні до 15 – 20 видів, при цьому 4 – 5 місцевих податків (зборів) мають бути обов'язковими для введення, а інші 15 – 16 – рекомендовані;

розділити аналізований перелік на платежі, введення яких більш ефективно в містах, і платежі, введення яких є більш ефективним у сільській місцевості;

розширення переліку досягати введенням нових податків і зборів, наприклад, збір за дозвіл на будівництво, розміщення офісів, придбання валюти за наявні засоби.

Для підвищення фінансової незалежності місцевих органів влади потрібно всебічно розвивати систему місцевих облігаційних запозичень як додаткового ресурсу місцевої влади.

Відповідно до чинного законодавства, запозичення до місцевих бюджетів можуть здійснюватися двома шляхами:

по-перше, через укладання між місцевими органами влади та фінансовими установами угод про отримання позик, кредитів, кредитних ліній;

по-друге, через випуск облігацій внутрішніх та зовнішніх позик.

При цьому більша частина запозичень здійснюється саме у формі випуску облігацій.

Можливість одержати значні додаткові фінансові ресурси для розвитку інфраструктури великих населених пунктів через випуск облігацій є однією з найважливіших передумов досягнення високих темпів розвитку ринку місцевих запозичень, приводить до поліпшення інвестиційного клімату регіонів, залучення внутрішніх та зовнішніх інвесторів. Можна виділити такі переваги випуску облігацій місцевих позик:

забезпечується зростання обсягу забезпеченості місцевих бюджетів додатковими фінансовими ресурсами для потреб фінансування соціально-економічного розвитку;

місцева влада налагоджує безпосередні стосунки з інвесторами;

завдяки вчасному погашенню облігацій місто створює свою публічну, позитивну історію кредитоспроможності, що в майбутньому дозволить емітувати більші обсяги муніципальних облігацій;

детальне публічне розкриття інформації про фінансовий стан сприяє прозорості процесів управління та сприяє поліпшенню загальної довіри населення до місцевих органів влади.

Узагальнюючи наявні проблеми та напрями вдосконалення вітчизняної системи місцевих фінансів, слід зазначити, що будь-які реформи у даній сфері повинні здійснюватись у поєднанні з основними цілями регіональної економічної політики, а такими на сьогодні є:

збільшення національного багатства країни шляхом ефективного використання природоресурсного і науково-технічного потенціалу кожного регіону та тісного співробітництва між регіонами;

забезпечення поступового підвищення рівня соціально-економічного розвитку регіонів та ефективного територіального поділу праці;

проведення економічних реформ з урахуванням економічних, природних, соціальних та інших особливостей регіонів;

збалансованість соціально-економічного й екологічного розвитку регіонів, підвищення рівня добробуту та забезпечення єдиних мінімальних соціальних стандартів і соціального захисту населення незалежно від економічних можливостей регіонів тощо.

Таким чином, вирішення цілого комплексу проблем стосовно формування і використання місцевих фінансів значною мірою визначило б розширення економічної самостійності регіонів України, адже від того, наскільки політично незалежні і фінансово забезпечені адміністративно-територіальні одиниці, залежить стабільність і незалежність всієї держави.

## Висновки

Обґрунтування сутності фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування є складною проблемою. Різноманітність підходів щодо трактовки фінансових ресурсів доводить необхідність подальших теоретичних розробок цієї проблеми, особливо вдосконалення механізму формування та використання коштів місцевих бюджетів.

Активний вплив місцевого самоврядування на формування соціально-економічних відносин можливо лише у тому випадку, якщо місцева влада сформує достатній обсяг фінансових ресурсів, якими може розпоряджатися в межах своїх повноважень.

У роботі наведено теоретичне узагальнення сутності місцевих бюджетів в умовах трансформації економіки України, сформульовано теоретичні засади управління видатками місцевих бюджетів, визначено особливості сучасної бюджетної політики в Україні.

Головні науково-теоретичні й практичні результати роботи полягають у такому:

доведено, що бюджет є основним інструментом регулювання соціально-економічних процесів;

у зв'язку з проведенням адміністративно-територіальної реформи запропоновано розподіл повноважень між рівнями місцевого самоврядування: громадою, районним рівнем і регіональним рівнем, який зумовлює і розподіл видатків між ними;

досліджено сучасний механізм міжбюджетного регулювання;

виділено основні переваги програмно-цільового методу, водночас вказано на проблеми його впровадження, що обґрунтовано на прикладі використання програмно-цільового методу;

доведено необхідність методичного підходу щодо оптимізації управління фінансовими ресурсами на місцевому рівні;

обґрунтовано фактори впливу та методичне забезпечення прогнозування розвитку фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці;

аргументовано вплив на визначення сфери повноважень місцевих органів влади проведення адміністративно-територіальної реформи на сучасному етапі розвитку України, пріоритетним напрям якої має бути децентралізація повноважень і фінансових ресурсів.

Фундаментальними засадами, на яких будуються ефективні системи управління фінансовими потоками на місцевому рівні, є нормативні положення, закріплені у законодавчих актах нашої країни. До них належать: Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про місцеві державні адміністрації», Бюджетний кодекс України, щорічні закони України про державний бюджет України, Податковий кодекс України та ін.

Суттєвою перешкодою на шляху становлення ефективної системи місцевих фінансів є відсутність ефективної законодавчо-нормативної бази.

Також існує проблема самодостатності у зв'язку з низьким рівнем доходів місцевих бюджетів, низьким ступенем автономії у здійсненні видаткової політики. Не визначеним до кінця залишається питання про делегування повноважень. Законодавчо визначено, що делеговані повноваження виконують органи місцевого самоврядування, отримуючи з державного бюджету компенсацію грошових коштів на їх виконання, проте в дійсності держава нічого не відшкодовує.

З урахуванням вимог законодавства, які регулюють порядок здійснення запозичень до місцевих бюджетів, особливо актуальним є вдосконалення порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів.

Таким чином, багато питань з управління місцевими фінансами потребують удосконалення, у тому числі й ті питання, які зачіпають між владні взаємини. У зв'язку з цим виникла необхідність удосконалення регулювання правового поля розвитку адміністративно-територіальних одиниць не тільки шляхом внесення пропозицій до вже існуючих нормативно-правових актів, а й розроблення та прийняття нових законопроектів.

## Використана література

1. Конституція України. – К. : Українська правнича фундація, 2006. – 56 с.
2. Бюджетний кодекс України. – Харків : ТОВ «Одісей», 2004. – 96 с.
3. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 07.10.10 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 9. – С. 58.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 170.
5. Про Державний бюджет України на 2008 рік : Закон України. // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 5–6, № 7–8.
6. Про державний бюджет України на 2009 рік : Закон України. // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 20, № 21–22.
7. Про Рахункову палату : Закон України від 11.07.96 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 43. – С. 6–18.
8. Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань : Закон України від 01.08 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 52. – С. 561.
9. Про податок з доходів фізичних осіб : Закон України від 22.05.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 37. – С. 308.
10. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 25. – С. 195.
11. Про структуру бюджетної класифікації : Постанова Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 42. – Ст. 208. – С. 584–601.
12. Про затвердження Порядку проведення органами Державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.08.2004 р. № 1017 // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 167.
13. Про місцеві податки та збори : Декрет КМУ від 20.05.1993 р. № 56-93 // Закони України : в 12-ти т. – Т. 10. – С. 41–52.

14. Правила складання паспортів бюджетних програм та інформація про їх виконання : Наказ Міністерства фінансів України від 29.12.2002 року № 1098 // Казна. – 2003. – № 2(28). – С. 11–16.

15. Про запровадження результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм : Наказ Міністерства фінансів України від 8 серпня 2002 р. № 621 // Казна. – 2005. – № 3. – С. 12–15.

16. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 р. № 538-р // Офіційний вісник України. – 2002. – № 38. – С. 241.

17. Азаров М. Я. Бюджет повинен відображати національні пріоритети / М. Я. Азаров // Урядовий кур'єр. – 2006. – № 12. – С. 9–11.

18. Азаров М. Я. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, О. І. Амоша. – К. : НДФІ, 2004. – 376 с.

19. Азаров М. Я. Формування бюджетної політики економічного зростання / М. Я. Азаров // Фінанси України. – 2006. – № 9. – С. 3–9.

20. Алмазов С. Г. Управление финансовой устойчивостью местных бюджетов / С. Г. Алмазов // Сборник научных трудов СевКавГТУ. Серия «Экономика». – 2006. – № 4. – С. 25–28.

21. Андрущенко В. Аналітично-адміністративні технології оптимізації бюджетів на субнаціональному рівні (із досвіду західних держав) / В. Андрущенко // Регіональна економіка. – 2000. – № 2.– С. 151–157.

22. Артеменко В. Індикатори стійкого соціально-економічного розвитку регіонів / В. Артеменко // Регіональна економіка. – 2006. – № 2. – С. 90–97.

23. Базилевич В. Д. Державні фінанси: навч. посіб. / В. Д. Базилевич, Л. О. Баластрик. – К. : Атіка, 2002. – 368 с.

24. Барановський О. І. Фінансова безпека в Україні (методологія оцінки та механізми забезпечення) : [монографія] / О. І. Барановський. – К. : КНТЕУ, 2004. – 759 с.

25. Барнгольц С. Б. Экономический анализ хозяйственной деятельности на современном этапе развития / Барнгольц С. Б. – М. : Финансы и статистика, 1984. – 421с.



26. Белов О. В. Визначення фінансового потенціалу підприємства / О. В. Белов // Регіональні перспективи. – 2002. – № 5(24). – С. 96.
27. Бикова В. Г. Фінансово-економічний потенціал підприємств загальнодержавного значення – оцінка й управління / В. Г. Бикова, Ю. М. Раснянський // Фінанси України. – 2005. – № 6. – С. 57.
28. Большая советская энциклопедия : в 63-х т. Т. 34 / ред. Б. А. Введенский. – М. : «Сов. энциклопедия», 1977. – 891 с.
29. Большой юридический словарь / под ред. А.Ф. Сухарева и др. – М. : ИНФРА-М, 1998. – С. 4.
30. Бондарук Т. Фінансова політика забезпечення ефективності видатків місцевих бюджетів / Т. Бондарук // Економіст. – 2007. – № 4. – С. 30–33.
31. Буковинський С. А. Удосконалення вирівнювання фінансового забезпечення територіальних громад / С. А. Буковинський // Фінанси України. – 2009. – № 5. – С. 80.
32. Булгакова С. О. Бюджетна система України : навч. посібн. / Булгакова С. О., Василенко Л. І., Огонь Ц. Г. – К. : КНТЕУ, 2003. – 287 с.
33. Бюджет города Харькова: история и современность / под ред. Т. Таукешевой. – Х. : Золотые страницы, 2005. – 116 с.
34. Бюджетная система России : учебник для вузов / под ред. Г. Б. Поляка. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 540 с.
35. Василенко В. Методология экономической диагностики регионов / В. Василенко // Экономика Украины. – 2008. – № 9. – С. 4–17.
36. Василик О. Д. Державні фінанси України : підручник / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К. : НІОС, 2002. – 608 с.
37. Василик О. Д. Теорія фінансів : підручник / О. Д. Василик. – Вид. 4-те, доп. – К. : НІОС, 2003. – С.158.
38. Васишин М. М. Формування місцевих бюджетів та обґрунтування міжбюджетних відносин / М. М. Васишин // Фінанси України. – 2004. – № 7. – С. 125–129.
39. Васильева М. В. Роль баланса финансовых ресурсов региона в реализации эффективной финансовой политики / М. В. Васильева // Успехи современного естествознания. – 2006. – № 7. – С. 54–57.
40. Вечканов Г. С. Современная экономическая энциклопедия / Г. С. Вечканов, Г. Р. Вечканов. – СПб. : Изд. "Лань", 2002. – 880 с.
41. Ганущак Ю. Місцеві податки: плата за право голосу / Ю. Ганущак // Дзеркало тижня. – 2006. – № 18(597).

42. Геєць В. М. Державні цільові програми та упорядкування програмного процесу в бюджетній сфері / В. М. Геєць, В. П. Александрова, О. І. Амоша. – Х. : Форт, 2008. – 350 с.
43. Голубков Е. П. Програмно-целевой метод планирования / Е. П. Голубков. – М. : Наука, 1979. – 79 с.
44. Городяненко В. Г. Соціологія / Городяненко В. Г. – К. : Видавничий центр "Академія", 2002. – 462 с.
45. Гречана С. І. Деякі проблеми формування регіональних бюджетів / С. І. Гречана // Економіка та право. – 2005. – № 3. – С. 115–118.
46. Гринащук І. І. Методичне забезпечення оцінки фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці / І. І. Гринащук // Прометей : регіональний збірник наукових праць з економіки / Донецький економіко-гуманітарний інститут МОН України; Інститут економіко-правових досліджень НАН України. – Донецьк : ДЕГІ, 2009. – Вип. 3(30). – С. 234–239.
47. Гринащук І. І. Фінансовий потенціал адміністративно-територіальної одиниці: сутність, проблеми розвитку та оцінювання / І. І. Гринащук // Вісник економіки транспорту та промисловості. – 2009. – № 26. – С. 66–72.
48. Демків О. І. Напрями поглиблення бюджетної реформи в Україні / О. І. Демків // Фінанси України. – 2009. – № 3. – С. 46–55.
49. Долішній М. І. Про рівномірність економічного розвитку регіонів України / М. І. Долішній, Я. О. Побурко, В. І. Карпов // Регіональна економіка. – 2002. – № 2. – С. 7–17.
50. Дуканич Л. В. Типологизация регионов с учетом динамики классификационных признаков: некоторые методические подходы и решения // Экономический вестник Ростовского государственного университета. – 2007. – Т. 5. – № 1. – С. 123–127.
51. Дьяченко Я. Я. Методологічні переваги програмно-цільового бюджетного планування / Я. Я. Дьяченко, Н. В. Корень, Л. М. Колесник // Наукові праці НДФІ. – 2007. – Вип. 2. – С. 28–38.
52. Едронова В. Н. Система показателей мониторинга устойчивости региональной финансовой системы / В. Н. Едронова, А. А. Кавинов // Финансы и кредит. – 2005. – № 19(187). – С. 4–11.

53. Єпіфанов А. О. Бюджет і фінансова політика України / А. О. Єпіфанов, І. В. Сало, І. І. Д'яконова. – К. : Наукова думка, 1997. – 302 с.
54. Єріна А. М. Статистичне моделювання та прогнозування : навч. посібн. / А. М. Єріна. – К. : КНЕУ, 2001. – 170 с.
55. Жибер Т. В. Удосконалення процесу бюджетування в Україні / Т. В. Жибер // Фінанси України. – 2009. – № 8. – С. 76–81.
56. Жилєнкова М. М. Система показників оцінки соціально-економічного розвитку регіонів України / М. М. Жилєнкова // Статистика України. – 2005. – № 4. – С. 51–53.
57. Жуковская В. М. Факторный анализ в социально-экономических исследованиях / В. М. Жуковская, И. Б. Мучник. – М. : Статистика, 1976. – 151 с.
58. Загородній А. Г. Фінансовий словник / А. Г. Загородній, Г. А. Вознюк, Т. С. Смовженко. – 4-е вид., випр. та доп. – К. : Знання; Львів : ЛБІНБУ, 2002. – 567 с.
59. Запатріна І. В. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету / І. В. Запатріна // Фінанси України. – 2008. – № 25. – С. 10.
60. Запатріна І. В. Удосконалення програмно-цільового методу бюджетування / І. В. Запатріна // Наукові праці НДФІ. – 2007. – № 4. – С. 14–23.
61. Запатріна І. В. Бюджетна політика стимулювання економічного зростання та механізми її реалізації / І. В. Запатріна, Т. Б. Лебеда // Фінанси України. – 2006. – № 4. – С. 38–45.
62. Західна О. Р. Дослідження стійкості фінансової системи регіонального рівня / О. Р. Західна // Науковий вісник НЛТ України. – 2009. – Вип. 19.6. – С. 170–176.
63. Золотогоров В. Г. Экономика : энциклопедический словарь / В. Г. Золотогоров. – 2-е изд., стереотип. – Мн. : Книжный Дом, 2004. – 720 с.
64. Зубаков В. Д. Програмно-целевое планирование / В. Д. Зубаков, Г. С. Гладков. – М. : Советское радио, 1980. – 48 с.
65. Каламбет С. В. Податковий потенціал: теорія, практика, управління : монографія / С. В. Каламбет. – Дніпропетровськ. : Наука і освіта, 2001. – 304 с.

66. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України: історія, теорія, практика : монографія / О. П. Кириленко. – К. : НІОС, 2000. – 384 с.
67. Кириленко О. П. Теорія і практика бюджетних інвестицій : монографія / О. П. Кириленко, Б. С. Малиняк. – Тернопіль : Економічна думка, 2007. – 288 с.
68. Кобзарь А. И. Прикладная математическая статистика / А. И. Кобзарь. – М. : Физматлит, 2006. – С. 626 – 628.
69. Ковалев В. В. Фінансовий аналіз: методи і процедури / В. В. Ковалев. – М. : Финансы и статистика, 2001. – 560 с.
70. Ковальчук С. В. Фінанси / С. В. Ковальчук, І. В. Форкун. – Львів : Новий Світ-2000, 2005 – 261 с.
71. Колесникова Н. А. Финансовый и имущественный потенциал региона: опыт регионального менеджмента / Н. А. Колесникова – М. : Финансы и статистика, 2000. – 240 с.
72. Комеліна О. В. Фінансовий потенціал регіону: сучасні проблеми формування та використання / О. В. Комеліна // Економіка і регіон. – 2003. – № 1. – С. 30–35.
73. Кондратьев В. В. Технология формирования целевых программ (структурное описание) / В. В. Кондратьев, Н. А. Кузнецов, В. П. Филипов. – М. : Наука, 1988. – 120 с.
74. Концепція застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі : збірник нормативно-інструктивних матеріалів / Міністерство фінансів України. – К., 2003. – 196 с.
75. Коритько Т. Ю. Методи оцінки фінансової стійкості місцевих бюджетів / Т. Ю. Коритько // Економічний простір. – 2008. – № 12. – С. 140–145.
76. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України / В. І. Кравченко. – К. : Знання, КОО, 2000. – 484 с.
77. Краус В. Нігілізм сьогодні, або терплячість світової історії / В. Краус. – К. : Основи, 2004. – 124 с.
78. Кульчицький М. І. Формування та виконання бюджету за програмно-цільовим методом / Кульчицький М. І., Перун З. В. // Фінанси України. – 2005. – № 2. – С. 78–83.
79. Куценко Т. Ф. Бюджетно-податкова політика : навч.-метод. посібник для самост. вив. дисц. / Т. Ф. Куценко. – К. : КНЕУ, 2003. – 256 с.

80. Лексин В. Региональная диагностика: сущность, предмет и метод, специфика применения в современной России (вводная лекция предлагаемого учебного курса) / В. Лексин // Российский экономический журнал. – 2003. – № 9 – 10. – С. 64–86.

81. Ливдар М. В. Програмно-цільовий метод складання бюджету / М. В. Ливдар // Галицький економічний вісник. – 2009. – № 2. – С. 109–114.

82. Лукашин Ю. П. Адаптивные методы краткосрочного прогнозирования / Ю. П. Лукашин. – М. : Финансы и статистика, 2003. – 416 с.

83. Лунина И. Местные бюджеты Украины: поиск новых подходов к проведению реформ / И. Лунина // Экономика Украины. – 2006. – № 3. – С. 31–41.

84. Луніна І. Податкові повноваження місцевих органів влади / І. О. Луніна // Економіст. – 2001. – № 2. – С. 37 – 39.

85. Луніна І. Стратегія реформування місцевих бюджетів в Україні / І. Луніна // Дзеркало тижня. – 2006. – № 21. – С. 7.

86. Магнус Я. Р. Эконометрика. Начальный курс / Я. Р. Магнус, П. К. Катывшев, А. А. Пересецкий. – М. : Дело, 2004. – 576 с.

87. Макконелл К. Р. Экономикс. Т. 2 / К. Р. Макконелл, С. Л. Брю. – М. : Республика, 1992. – С. 400.

88. Макогон В. Д. Формування доходів місцевих бюджетів у зарубіжних країнах / Макогон В. Д. // Наукові праці НДФІ. – 2008. – № 1 (42). – С. 56–67.

89. Малярчук А. Зарубіжний досвід формування місцевих бюджетів / А. Малярчук // Вісник ТАНГ. – 2005. – № 1. – С. 145–151.

90. Мартюшева Л. С. Бюджетний нігілізм у системі формування фінансового потенціалу АТО / Л. С. Мартюшева, І. І. Гринащук // Теорія та практика сучасної економіки : матеріали ІХ міжнародної науково-практичної конференції. – Черкаси : ЧДТУ, 2008. – С. 182–184.

91. Мартюшева Л. С. Аналіз та оцінка системи управління фінансовим потенціалом адміністративно-територіальної одиниці / Л. С. Мартюшева, І. І. Гринащук // Економіка: проблеми теорії та практики : збірник наукових праць Дніпропетровського національного університету. – 2009. – Вип. 253. – Т. 4. – С. 1078–1092.

92. Мартюшева Л. С. Фінансовий потенціал: економічна і соціальна складова / Л. С. Мартюшева, І. І. Гринащук // Збірник наукових праць

Черкаського держ. технолог. ун-ту. Серія: Екон. науки. – Черкаси : ЧДТУ, 2007. – Вип. 17. – С. 300–302.

93. Масловська Л. Ц. Оцінка внутрішньорегіональних відмінностей соціально-економічного розвитку як основа диференційованої регіональної політики на мезорівні / Л. Ц. Масловська // Регіональна економіка. – 2002. – № 2. – С. 163–168.

94. Матвєєва В. К. Бюджетні організації: бухгалтерський облік та оподаткування / В. К. Матвєєва. – Х. : Фактор, 2002. – 688 с.

95. Мельник Л. Г. Фундаментальные основы развития / Л. Г. Мельник. – Сумы. : ИТД "Университетская книга", 2003. – 288 с.

96. Мерзликина Г. С. Оценка экономической состоятельности предприятия : монография / Г. С. Мерзликина, Л. С. Шаховская. – Волгоград : ВолгГТУ, 1998. – С. 63.

97. Миргородська Л. О. Фінансові системи зарубіжних країн : навч. посібн. / Л. О. Миргородська. – К. : Центр навчальної літератури, 2003. – 240 с.

98. Мних М. В. Роль та значення місцевих фінансів у розвитку місцевого самоврядування / М. В. Мних // Економіка. Фінанси. Право. – 2004. – № 2. – С. 15–17.

99. Моделі і методи соціально-економічного прогнозування : підручник / В. М. Геєць, Т. С. Клебанова, О. І. Черняк та ін. – Х. : ВД «ІНЖЕК», 2005. – 396 с.

100. Моделювання економічної безпеки: держава, регіон, підприємство [Текст] : монографія / В. М. Геєць [та ін.] ; відповід. за вип. В. М. Геєць. – Х. : ВД «ІНЖЕК», 2006. – 240 с.

101. Молодожен Ю. Б. Методологічні підходи до розробки системи індикаторів оцінки потенціалу та розвитку адміністративно-територіальних одиниць / Ю. Б. Молодожен // Статистика України. – 2006. – № 4. – С. 94–98.

102. Невінчаний І. С. Основні шляхи подолання бюджетного дефіциту в Україні / І. С. Невінчаний // Формування ринкових відносин в Україні. – 2007. – № 6. – С. 98–101.

103. Нестеренко А. С. Фінансова самостійність місцевого самоврядування та її забезпечення / А. С. Нестеренко // Митна справа. – 2002. – № 6. – С. 88–92.

104. Ницше Ф. Воля к власти / Ф. Ницше. – М. : Транспорт, 1995. – 448 с.

105. Нікбахт Е. Фінанси / Е. Нікбахт, А. Гроппеллі пер. з англ. В. Ф. Овсієнка та В. Я. Мусієнка. – К. : Основи, 1993. – 383 с.
106. Огонь Ц. Г. Програмно-цільовий метод та ефективність бюджетних програм / Ц. Г. Огонь // Фінанси України. – 2009. – № 7. – С. 20–30.
107. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов. – М. : АЗЪ, 1995. – С. 84–85, 545.
108. Онишко С. В. Фінансове забезпечення інноваційного розвитку : монографія / С. В. Онишко. – Ірпінь : Національна академія ДПС України, 2004. – 434 с.
109. Опарін В. М. Бюджетна система : навч. посібн. / В. М. Опарін, В. І. Малько, С. Я. Кондратюк. – К. : КНЕУ, 2009. – 208 с.
110. Основи етнодержавознавства : підручник / за ред. Ю. І. Римаренка. – К. : Либідь, 1997. – 656 с.
111. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України : навч. посібн. / Ю. В. Пасічник. – 2-ге вид., переробл. і доп. – К. : Знання-Прес, 2003. – С. 391–392.
112. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України та зарубіжних країн : навч. посібн. / Ю. В. Пасічник. – К. : Знання-Прес, 2009. – 495 с.
113. Пасічник Ю. В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні / Ю. В. Пасічник ; Нац. акад. наук України, Ін-т економіки промисловості. – Донецьк : Юго-Восток, 2005. – С. 127.
114. Піхоцька О. М. Місцеві податки і збори у забезпеченні фінансової самостійності органів місцевого самоврядування / О. М. Піхоцька // Фінанси України. – 2003. – № 5. – С. 46–49.
115. Побурко Я. Інтегральні оцінювання результатів соціально-економічної діяльності регіону: методологічний підхід / Я. Побурко, Я. Пушак // Регіональна економіка. – 2006. – № 3. – С. 66–73.
116. Поляк Г. Б. Финансовый менеджмент / Г. Б. Поляк. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юнити-Дана, 2006. – 527 с.
117. Пойда-Носик Н. Н. Фінансові ресурси підприємства / Н. Н. Пойда-Носик, С. С. Грабарчук // Фінанси України. – 2003. – № 1. – С. 103.
118. Пономаренко В. С. Экономическая безопасность региона: анализ, оценка, прогнозирование : [монография] / В. С. Пономаренко, Т. С. Клебанова, Н. Л. Чернова. – Х. : ИНЖЭК, 2004. – 364 с.

119.Попова Н. О. Передумови статистичного аналізу факторів соціально-економічного розвитку / Н. Попова // Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. – 2009. – № 2(6) – С. 89–93.

120.Прокофьев С. Е. Шведский опыт исполнения бюджета и возможность его применения в России / С. Е. Прокофьев, В. В. Горбунов // Финансы. – 2004. – № 5. – С.135–152.

121.Радіонова І. Ф. Економічне зростання за участі державних фінансів / І. Ф. Радіонова // Фінанси України. – 2008. – № 1. – С.33–46.

122.Райзберг Б. А. Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. – М. : ИНФРА-М, 2007. – 495 с.

123.Рассолова Т. Л. Согласование расходных и доходных полномочий в бюджетной системе России : автореф. дисс. на соиск. учен. степ. канд. экон. наук : спец. 08.00.10 / Рассолова Т. Л. ; Орловский гос. технический ун-т. – Орел, 2006. – 21 с.

124.Региональное развитие : опыт России и Европейского Союза / под ред. А. Г. Гранберга. – М. : Экономика, 2002. – 435 с.

125.Редіна Н. І. Дефіцит бюджету і основні шляхи його подолання в Україні / Н. І. Редіна, Л. П. Гордєєва // Фінанси України. – 2009. – № 5. – С. 93–97.

126.Рубан Н. І. Концептуальні засади контролю за виконанням бюджетної програми / Н. І. Рубан // Фінанси України. – 2006. – № 8. – С. 7–12.

127.Саати Т. Л. Принятие решений при зависимостях и обратных связях: аналитические сети / Саати Т. Л. ; [пер. с англ. О. Н. Андрейчиковой ; науч. ред. А. В. Андрейчиков, О. Н. Андрейчикова]. – М. : URSS, 2007. – 357 с.

128.Садеков А. А. Ресурсний потенціал підприємства : навч. посібн. / А. А. Садеков, Л. В. Фролова, Л. В. Шаруга. – Донецьк : ДДКІ, 1998. – 210 с.

129.Самуэльсон П. Экономика / П. Самуэльсон. – М. : Прогресс, 1964. – 780 с.

130.Скрипниченко М. І. Секторальні та міжкраїнні моделі економічного розвитку [Текст] : монографія / М. І. Скрипниченко ; НАН України, Ін-т екон. прогнозування. – К. : Фенікс, 2004. – 254 с.



131.Словарь иностранных слов / под ред. И. В. Алехина, С. М. Лакшиной, Ф. М. Петрова (гл. ред.), Л. С. Шаумяна. – Изд. 6-е, перераб. и доп. – М. : Советская энциклопедия, 1964. – 784 с.

132.Словарь современного русского литературного языка / ред. К. А. Тимофеев и Н. М. Меделенец ; Академия наук СССР. Институт русского языка Т/О. 1961. – 1774 с.

133.Слухай С. В. Формування доходів місцевих бюджетів в контексті трансформації податкової системи / С. В. Слухай, Н. Я. Здерка // Фінанси України. – 2006. – № 5. – С. 12–20.

134.Современное хозяйство города Харькова (1910 – 1913). – Х. : Просвещение, 1914. – Вып. II.

135.Солтисік О. О. Факторний аналіз динаміки економічного розвитку регіону / О. О. Солтисік // Науковий вісник НЛТУ України. – 2008. – Вип. 18.6. – С. 214–219.

136.Сосненко Л. С. Анализ экономического потенциала действующего предприятия / Л. С. Сосненко. – М. : Издательский дом „Экономическая литература”, 2003. – 208 с.

137.Стеченко Д. М. Державне регулювання економіки / Д. М. Стеченко. – К. : Вікар, 2008. – 117 с.

138.Стеченко Д. М. Програмно-цільова орієнтація в управлінні соціально-економічним розвитком регіону / Д. М. Стеченко // Університетські наукові записки. – 2007. – № 3. – С. 167–171.

139.Тихомиров Ю. А. Публичное право / Ю. А. Тихомиров. – М. : БЕК, 1995. – С. 138–142.

140.Тихонов Э. Е. Методы прогнозирования в условиях рынка : учебн. пособ. / Э. Е. Тихонов. – Невинномысск, 2006. – 221 с.

141.Торкатюк В. І. Сталий розвиток територій: основні науково-теоретичні підходи до визначення та сутність поняття / В. І. Торкатюк, Н. В. Бібік // Бизнес информ. – 2009. – № 4(1). – С. 125–127.

142.Тридід О. М. Удосконалення методики інтегральної оцінки інвестиційної привабливості підприємства / О. М. Тридід, К. В. Орехова // Вісник Університету банківської справи : збірник наукових праць. – 2008. – № 1. – С. 68–73.

143.Тугай Л. В. Економічна сутність фінансового потенціалу та його оцінка / Л. В. Тугай // Регіональна економіка. – 2007. – № 1. – С. 245– 249.

144.Федерализм : энциклопедический словарь / гл. ред. С. Д. Валентей. – М. : ИНФРА-М, 1997. – 288 с.

145. Федосов В. Бюджетный менеджмент : підручник / Федосов В., Опарін В., Сафонова Л. – К. : КНЕУ, 2008. – 864 с.
146. Федосов. В. М. Сутність і проблематика бюджетотворення: Українські реалії / Федосов. В. М., Бабич Т. С. // Фінанси України. – 2008. – № 1. – С. 3–23.
147. Фещенко Л. В. Бюджетна система України : навч. посібн. / Л. В. Фещенко, П. В. Проноза. – К. : Кондор, 2008. – С. 94–102.
148. Финансы : учебник для вузов / под ред. Л. А. Дробозиной. – М. : ЮНИТИ, 2002. – С. 516.
149. Фотонов А. Г. Программно-целевой метод в планировании / А. Г. Фотонов, В. Л. Тамбовцев, Б. В. Лабренц. – М. : Наука, 1982. – 150 с.
150. Харлоф Э. Местные органы власти в Европе / Э. Харлоф; пер. с англ. В. И. Каштанова. – М. : Финансы и статистика, 1992. – 208 с.
151. Черник И. Регулирование доходов городских бюджетов в России в XIX столетии / И. Черник // Финансы. – 2005. – № 6. – С. 75–76.
152. Чистов Л. М. Эффективность программно-целевого управления народнохозяйственным комплексом / Л. М. Чистов. – Л. : Знание, 1988. – 20 с.
153. Чугунов І. Я. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету / І. Я. Чугунов // Фінанси України. – 2008. – № 5. – С. 3–14.
154. Чугунов І. Я. Фінансово-бюджетні відносини: аналіз тенденцій розвитку в умовах трансформації економіки / Чугунов І. Я., Лондар С. Л. – К. ; Львів : Компанія «Аліот», 2008. – 563 с.
155. Чугунов І. Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання [Текст] : навч. посібн. / І. Я. Чугунов. – К. : НДФІ, 2005. – 259 с.
156. Чуницька І. І. До питання формування та реалізації фінансового потенціалу держави / І. І. Чуницька // Інвестиції: практика та досвід. – 2007. – № 13. – С. 28–32.
157. Чуницька І. І. Теоретичні аспекти визначення сутності фінансового потенціалу держави / І. І. Чуницька // Матеріали IV міжнародної науково-практичної конференції «Теорія и практика економіки и підприємництва», Алушта, 10 – 12 мая 2007 г. – Алушта, 2007. – С.145

158.Шумська С. С. Фінансовий потенціал України: методологія визначення та оцінки / С. С. Шумська // Фінанси України. – 2007. – № 5. – С. 55–64.

159.Экономический потенциал развитого социализма / под ред. Б. М. Молчанова. – М. : Экономика, 1982. – 157 с.

160.Юрій С. І. Бюджетна система України / С. І. Юрій, Й. М. Бескид. – К. : НІОС. – 2010. – 256 с.

161.Ярошевич Н. Б. Проблеми запровадження програмно-цільового методу планування місцевих бюджетів в Україні / Н. Б. Ярошевич, Ю. А. Абшта // Науковий вісник НЛТУ України. – 2010. – Вип. 20.8. – С.134–149.

162.Яцків М. Соціально-економічний розвиток регіону та рівень життя населення / М. Яцків, Т. Степура // Науковий вісник НЛТ України. – 2009. – Вип. 19.8. – С. 139–145.

163.Бюджетний кодекс Російської Федерації [Електронний ресурс].– Режим доступу : [www.roskodeks.ru/codecs/197.html](http://www.roskodeks.ru/codecs/197.html).

164.Декларація цілей та завдань бюджету на 2008 рік (Бюджетна декларація) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minfin.gov.ua/control/uk/publish/>

165.Європейська соціальна Хартія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.cct.com.ua](http://www.cct.com.ua) [urpius@yandex.ru](mailto:urpius@yandex.ru)

166.Камінська І. М. Діагностика фінансової стійкості регіонів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/.../zbirnuk\\_O\\_FN\\_5\\_C\\_1\\_193.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/.../zbirnuk_O_FN_5_C_1_193.pdf)

167.Надання розрахунків показників міжбюджетних трансфертів на 2008 рік : Постанова Міністерства фінансів України від 27.09.2007 р. № 31-11020-114-8/9634 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>

168.Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>

169.Офіційний сайт Міністерства фінансів України. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua/>

170.Офіційний сайт Олександрівської районної державної адміністрації. – Режим доступу : <http://www.donoda.gov.ua/oleksandrivskiy>

171.Офіційний сайт Державного комітету статистики України. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>

172.Офіційний сайт Світового банку. – Режим доступу : <http://media.worldbank.org>.

173.Офіційний сайт Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua/ua/abc/item>

174.Офіційний сервер Харківської міської ради. – Режим доступу : <http://www.city.kharkov.ua/>

175.Офіційний сайт Державної митної служби України. – Режим доступу : <http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/index>

176.Офіційний сайт Державної податкової адміністрації України. – Режим доступу : <http://www.sta.gov.ua/control/uk/index>

177.Офіційний сайт Національного банку України. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua>

178.Пристинская Г. Я. Онтологические рудименты нигилизма [Електронний ресурс] / Г. Я. Пристинская – Режим доступа : [http://www.iai.donetsk.ua/\\_u/iai/dtp/CONF/9/articles/sec4/s4a3.html](http://www.iai.donetsk.ua/_u/iai/dtp/CONF/9/articles/sec4/s4a3.html)

179.Про бюджетну класифікацію та її запровадження : Постанова Міністерства фінансів України від 27 грудня 2001 року № 604 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>

180.Про деякі питання врегулювання міжбюджетних відносин: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 грудня 2004 р. № 1782 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/>

181.Про деякі питання організації бюджетного процесу : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.04.2010 р. № 324 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/>

182.Про запровадження комплексної оцінки соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва та Севастополя : Постанова Кабінету Міністрів України № 833 від 20.06.2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/>

183.Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.09.2001 р. № 1195-2001-п [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

184.Програми діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.01.2008 р. № 14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ibser.org.u>

185.Рейтинг міст та регіонів України / Рейтингова агенція НАУ «Інститут Реформ» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ir.org.ua>

186.Хорст Риссе Політика у сфері оподаткування і регулювання доходів: зрівнювання федеральних та регіональних інтересів. Система і досвід Німеччини / Хорст Риссе; Фонд “Україна – США”. Програма сприяння парламентам України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pdp.org.ua>

187.Черненко А. Нігілізм в контексті світової культури. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ukma.kiev.ua/ua/nauka/confer/dni\\_nauki/arhiv/DS\\_1998/hum\\_sec/culture/chernenk.htm](http://www.ukma.kiev.ua/ua/nauka/confer/dni_nauki/arhiv/DS_1998/hum_sec/culture/chernenk.htm)

188.Harisson P. S. Exponential smoothing and short-term sales forecasting / P. S. Harisson // Management Science. – 1967. – Vol. 13. – № 11.

189.Pearce D. Blueprint for A Green Economy / Pearce D., Markandya A., Barbier E. // Earthscan Publications Ltd, London. – 1989. – 192 pp.

190.Ward D. H. Comparison of different systems of exponentially weighted prediction / D. H. Ward // The Statistician. L. – 1963. – Vol. 13. – № 3.

## Статистичні дані фінансового забезпечення загальноосвітніх навчальних закладів на 2009 – 2010 н. р.

Школи	Кількість учнів у навч. закладі	Фіннорматив на 1 учня	Фіннорматив на загальну кількість учнів	Кількість учнів у заочній школі	Фіннорматив на загальну кількість учнів у заочній школі	Потреба рштув на з/п нарахуваннями	Потреба коштів на карчування	Потреба коштів на газ	Потреба коштів на електроенергію	Потреби коштів за використану воду	Потреба коштів на тверде паливо	Потреба коштів на зв'язок	Загальна потреба коштів	Різниця між потребою і фіннормативом
Артемівська	453	4404	1995012	20	27585	1614834	110508	180822	24305	10385	0	975	1941829	-53183
Василівська	100	6805	680500			656453	26953	33581	15625	0	0	650	733262	52762
Войнівська	72	6805	489960			691118	12803	64579	15625	0	0	650	784775	294815
Гряківська	83	6805	564815			659368	20889	64579	17362	4154	0	650	767002	202187
Кочубеївська	108	6805	734940			710004	22910	72329	17362	0	0	650	823255	88315
Новокочубеївська	143	6805	973115	18	24826	788284	28301	43914	17362	0	0	650	878511	-94604
Сторожівська	83	6805	564815			622123	12803	85245	10416	0	0	650	731237	166422
Филенківська	184	6805	1252120			748029	47168	77495	17362	4154	0	650	894858	-357262
Чапаївська	165	6805	1122825			821318	33018	51663	12153	4154	0	650	922956	-199869
Чутівська	658	4404	2897832			2165219	167784	387476	56424	13154	0	975	2791032	-106800
Вільховатська	68	6805	462740			516230	20215	38748	12587	0	0	650	588430	125690
Водянська	29	6805	197345			389676	8086	59413	19965	0	0	650	477790	280445
Іскрівська	57	6805	387885			424970	13477	0	3473	0	98643	650	541213	153328
Новофедорівська	44	6805	299420			382502	12129	30998	5208	0	0	650	431487	132067
Рябківська	21	6805	142905			286093	5391	0	3473	0	15783	650	311390	168485
Смородщинська	49	6805	333445			374052	14824	30998	2951	0	0	650	423475	90030
Таверівська	78	6805	530790			526438	26279	51663	7813	0	0	650	612843	82053
Флорівська	33	6805	224565			326438	14824	0	2604	0	19729	650	363393	138828
Черняківська	53	6805	360665			407195	15498	46497	12587	0	0	650	482427	121762
Никонорівська	7	6805	47635			45148	4717	0	347	0	3946	0	54158	6523
Червонянська	3	6805	20415			21770	2021	0	0	0	0	0	23791	3376
Усього	2491		14283744	38	52411	13176410	620598	132000	275004	36001	138101	13000	1557911	1295370
Методкабінет	12,5					297659						1000	298659	
Ц/бухгалтерія	13					249911			1800	600		1100	253411	
Госп. група	22,5					352100						1100	353200	
Усього по установах	48					899670			1800	600		3200	905270	

## Дані про малокомплектні школи Чутівського району Полтавської області у 2009/2010 н. р.

Показник	Малокомплектні ЗОШ Чутівського району Полтавської області								
	Сторожівська I–III ст.	Войнівська I–III ст.	Ново- федорівська I–II	Водянська I–II ст.	Флорівська I–II ст.	Рябківська I–II ст.	Смород- щинська I–II ст.	Никоно- рівська I ст.	Черво- нянька I ст.
Потужність	152	152	152	108	120	120	160	120	120
Фактична кількість учнів	83	72	44	29	33	21	49	7	3
Відсоток використання проектної потужності	54,6 %	47,4 %	28,9 %	26,8 %	27,5 %	17,5 %	30,6 %	5,8 %	2,5 %
Є повноцінні класи	1,2,4,5–11	1,2,5–11	1,4,6–9	5,7	1,4,5	–	1,4,5,6,7,9	–	–
Немає повноцінних класів	3	3,4	2,3,5	1–4,6,8,9	2,3,6–9	1–9	2,3,8	1–4	1–4
Вчителі (всього)	19	16	13	10	10	9	11	2	1
З них мають вищу освіту	13	16	10	8	5	8	9	1	1
у т.ч.:									
вищу категорію	2	7	0	3	0	0	0	0	0
I категорію	5	7	6	4	5	5	7	0	0
II категорію	5	1	2	1	0	1	1	0	0
«Спеціаліст»	1	1	2	0	0	2	1	1	1
Мають незакінчену вищу освіту	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Мають середню спеціальну освіту	4	0	2	2	3	1	2	0	0
Мають середню освіту	1	0	1	0	1	0	0	0	0
Навчаються заочно	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Працюючих пенсіонерів	2	2	1	0	0	0	1	0	0
Кількість обслуговуючого персоналу	11	11	7	11	8	6	8	1	0
Кількість ставок обслуговуючого персоналу	9,5	8,4	5,4	6,65	5,1	3,9	4,8	0,5	0

## Додаток В

## Фінансування шкіл Чутівського району Полтавської області у 2010/2011 н. р. (прогноз)

Школи	Кількість учнів у навчальному закладі	Фінноматив на 1 учня	Фінноматив на загальну кількість учнів	Кількість учнів у заочній школі	Фінноматив на загальну кількість учнів у заочній школі	Потреба коштів на з/п з нарахуваннями	Потреба коштів на харчування	Потреба коштів на газ	Потреба коштів на електроенергію	Потреба коштів за використану воду	Потреба коштів на тверде паливо	Потреба коштів на зв'язок	Загальна потреба коштів	Різниця між потребою фінансування та нормативом
Артемівська	459	4404	1990608	18	26519	1857059	127084	207945	27951	11943	0	1121	2233103	242495
Василівська	93	6805	632865			754921	30996	38618	17969	0	0	748	843251	210386
Войнівська	75	6805	510375			794786	14723	74266	17969	0	0	748	902491	392116
Гряківська	82	6805	558010			758273	24022	74266	19966	4777	0	748	882052	324042
Кочубеївська	102	6805	694110			816505	26347	83178	19966	0	0	748	946743	252633
Новокочубеївська	140	6805	952700	17	24905	906527	32546	50501	19966	0	0	748	1010288	57588
Сторожівська	77	6805	523985			715441	14723	98032	11978	0	0	748	840923	316938
Филенківська	183	6805	1245315			860233	54243	89119	19966	4777	0	748	1029087	-216228
Чапаївська	166	6805	1129630			944516	37971	59412	13976	4777	0	748	1061399	-68231
Чутівська	659	4404	2902236			2490002	192952	445597	64888	15127	0	1121	3209687	307451
Вільховатська	67	6805	4555935			593665	23247	44560	14475	0	0	748	676695	220760
Водянська	26	6805	176930			448127	9299	68325	22960	0	0	748	549459	372529
Іскрівська	57	6805	387885			488716	15499	0	3994	0	113439	748	622395	234510
Новофедорка	39	6805	265395			439877	13948	35648	5989	0	0	748	496210	230815
Рябківська	20	6805	136100			329007	6200	0	3994	0	18150	748	358099	221999
Сморозинсь	46	6805	313030			430160	17048	35648	3394	0	0	748	486996	173966
Таверівська	76	6805	517180			605404	30221	59412	8985	0	0	748	704769	187589
Флорівська	32	6805	217760			374424	17048	0	2995	0	22688	748	417902	200142
Черняківська	54	6805	367470			468274	17823	53472	14475	0	0	748	554791	187321
Никонорівськ	6	6805	40830			51920	5425	0	399	0	4538	0	62282	21452
Червонянська	4	6805	27220			25036	2324	0	0	0	0	0	27360	140
Усього	2456		1404556	35	51424	1515287	713688	1518000	316255	41401	158816	14950	1791598	3870412



## Додаток Д

## Фінансування шкіл Чутівського району Полтавської області у 2011/2012 н. р. (прогноз)

Школи	Кількість учнів у навчальному закладі	Фіннорматив на 1 учня	Фіннорматив на загальну кількість учнів	Кількість учнів у заочній школі	Фіннорматив на заг.у кількість учнів у заочній школі	Потреба коштів на з/п з нарахуваннями	Потреба коштів на харчування	Потреба коштів на газ	Потреба коштів на електроенергію	Потреба коштів за використану воду	Потреба коштів на тверде паливо	Потреба коштів на зв'язок	Загальна потреба коштів	Різниця між потребою і фінансовим нормативом
Артемівська	450	4410	1984500	18	27580	2061336	141063	230819	31025	13256	0	1245	2478745	494245
Василівська	96	6810	653760			837962	34406	42866	19945	0	0	830	936009	282249
Войнівська	75	6810	510750			882212	16343	82435	19945	0	0	830	1001765	491015
Гряківська	83	6810	565230			841683	26665	82435	22163	5303	0	830	979078	413848
Кочубеївська	107	6810	728670			906320	29245	92328	22163	0	0	830	1050885	322215
Новокочубеївська	135	6810	919350	16	23206	1006245	36126	56056	22163	0	0	830	1121419	202069
Сторожівська	77	6810	524370			794140	16343	108815	13296	0	0	830	933424	409054
Филенківська	182	6810	1239420			954859	60210	98922	22163	5303	0	830	1142286	-97134
Чапаївська	160	6810	1089600			1048412	42147	65948	15513	5303	0	830	1178153	88553
Чутівська	649	4410	2862090			2763902	214176	494613	72025	16791	0	1245	3562752	700662
Вільховатська	67	6810	456270			658968	25804	49462	16067	0	0	830	751131	294861
Водянська	26	6810	177060			497421	10322	75841	25485	0	0	830	609899	432839
Іскрівська	56	6810	381360			542474	17203	0	4433	0	125918	830	690858	309498
Новофедорівка	39	6810	265590			488264	15483	39569	6648	0	0	830	550793	285203
Рябківська	20	6810	136200			365198	6882	0	4433	0	20147	830	397489	261289
Смородщинсь	46	6810	313260			477477	18923	39569	3767	0	0	830	540566	227306
Таверівська	77	6810	524370			671998	33545	65948	9973	0	0	830	782294	257924
Флорівська	32	6810	217920			415611	18923	0	3324	0	25184	830	463871	245951
Черняківська	52	6810	354120			519784	19783	59353	16067	0	0	830	615818	261698
Никонорівськ	6	6810	40860			57631	6021	0	443	0	5037	0	69133	28273
Червонянська	4	6810	27240			27789	2580	0	0	0	0	0	30369	3129
Усього по школах	2439		1397199	34	50786	1681968	792193	1684980	351043	45955	176286	16595	1988673	5914749

## Додаток Е

## Фінансування шкіл Чутівського району Полтавської області у 2012/2013 н. р. (прогноз)

Школи	Кількість учнів у навчальному закладі	Фінноматив на 1 учня	Фінноматив на загальну кількість учнів	Кількість учнів у заочній школі	Фінноматив на заг.у кількість учнів в заочній школі	Потреба коштів на з/п з нарахуваннями	Потреба коштів на харчування	Потреба коштів на газ	Потреба коштів на електроенергію	Потреба коштів за використану воду	Потреба коштів на тверде паливо	Потреба коштів на зв'язок	Загальна потреба коштів	Різниця між потребою фінномативом
Артемівська	449	4420	1984580	18	27589	2308696	157991	258518	34748	14847	0	1394	2776194	791614
Василівська	97	6820	661540			938518	38534	48010	22339	0	0	929	1048330	386790
Войнівська	75	6820	511500			988078	18304	92327	22339	0	0	929	1121977	610477
Гряківська	81	6820	552420			942685	29865	92327	24822	5939	0	929	1096567	544147
Кочубеївська	100	6820	682000			1015079	32754	103407	24822	0	0	929	1176991	494991
Новокочубеївська	140	6820	954800	15	23004	1126994	40461	62783	24822	0	0	929	1255990	301190
Сторожівська	77	6820	525140			889437	18304	121873	14892	0	0	929	1045435	520295
Филенківська	181	6820	1234420			1069442	67435	110793	24822	5939	0	929	1279361	44941
Чапаївська	161	6820	1098020			1174222	47205	73862	17375	5939	0	929	1319532	221512
Чутівська	656	4420	2899520			3095570	239877	553967	80668	18806	0	1394	3990283	1090763
Вільховатська	68	6820	463760			738044	28901	55397	17995	0	0	929	841267	377507
Водянська	25	6820	170500			557112	11560	84942	28544	0	0	929	683087	512587
Іскрівська	55	6820	375100			607571	19268	0	4965	0	141028	929	773761	398661
Новофедорівка	41	6820	279620			546855	17341	44317	7446	0	0	929	616888	337268
Рябківська	17	6820	115940			409021	7707	0	4965	0	22565	929	445188	329248
Сморозинськ	45	6820	306900			534775	21194	44317	4219	0	0	929	605434	298534
Таверівська	73	6820	497860			752638	37571	73862	11170	0	0	929	876169	378309
Флорівська	31	6820	211420			465484	21194	0	3723	0	28206	929	519536	308116
Черняківська	52	6820	354640			582159	22157	66476	17995	0	0	929	689716	335076
Никонорівськ	5	6820	34100			64547	6744	0	496	0	5642	929	77429	43329
Червонянська	4	6820	27280			31124	2889	0	0	0	0	929	34014	6734
Усього по школах	2433		1394106	33	50593	1883805	887257	1887178	393168	51470	19744	18586	2227314	8332088

## Додаток Ж

## Фінансування шкіл Чутівського району Полтавської області у 2010/2011 н. р. (прогноз зі зміною мережі)

Школи	Кількість учнів у навчальному закладі	Фіннорматив на 1 учня	Фіннорматив на загальну кількість учнів	Кількість учнів у заочній школі	Фіннорматив на загальну кількість учнів у заочній школі	Потреба коштів на з/п з нарахуваннями	Потреба коштів на харчування	Потреба коштів на газ	Потреба коштів на електроенергію	Потреба коштів за використану воду	Потреба коштів на тверде паливо	Потреба коштів на зв'язок	Загальна потреба коштів	Різниця між потребою фінансовим нормативом
Артемівська	452	4404	1990608	18	26519	1857059	127084	207945	27951	11943	0	1121	2233103	242495
Василівська	97	6805	660085			754921	33320	38618	17969	0	0	748	843251	210386
Войнівська	114	6805	775770			794786	50371	74266	17969	0	0	748	902491	392116
Гряківська	82	6805	558010			758273	24022	74266	19966	4777	0	748	882052	324042
Кочубеївська	102	6805	694110			816505	26347	83178	19966	0	0	748	946743	252633
Новокочубеївська	140	6805	952700	17	24905	906527	32546	50501	19966	0	0	748	1010288	57588
Сторожівська	77	6805	523985			715441	14723	98032	11978	0	0	748	840923	316938
Филенківська	209	6805	1422245			860233	65868	89119	19966	4777	0	748	1029087	-216228
Чапаївська	192	6805	1306560			944516	47270	59412	13976	4777	0	748	1061399	-68231
Чутівська	659	4404	2902236			2490002	192952	445597	64888	15127	0	1121	3209687	307451
Вільховатська	67	6805	455935			593665	23247	44560	14475	0	0	748	676695	220760
Водянська	57	6805	387885			488716	15499	0	3994	0	113439	748	622395	234510
Іскрівська	46	6805	313030			430160	17048	35648	3394	0	0	748	486996	173966
Новофедорівка	76	6805	517180			605404	30221	59412	8985	0	0	748	704769	187589
Ряківська	32	6805	217760			374424	17048	0	2995	0	22688	748	417902	200142
Смородщинська	54	6805	367470			468274	17823	53472	14475	0	0	748	554791	187321
Таверівська	2456		14045569	35	51424	13858906	735389	1414026	282913	41401	136127	12714	16422572	3023478
Флорівська	452	4404	1990608	18	26519	1857059	127084	207945	27951	11943	0	1121	2233103	242495
Черняківська	97	6805	660085			754921	33320	38618	17969	0	0	748	843251	210386
Никонорівська	114	6805	775770			794786	50371	74266	17969	0	0	748	902491	392116
Червонянська	82	6805	558010			758273	24022	74266	19966	4777	0	748	882052	324042
Усього по школах	102	6805	694110			816505	26347	83178	19966	0	0	748	946743	252633

## Додаток 3

## Фінансування шкіл Чутівського району Полтавської області у 2011/2012 н. р. (прогноз зі зміною мережі)

Школи	Кількість учнів у навчальному закладі	Фіннорматив на 1 учня	Фіннорматив на загальну кількість учнів	Кількість учнів в заочній школі	Фіннорматив на загальну кількість учнів в заочній школі	Потреба коштів на з/п з нарахуваннями	Потреба коштів на харчування	Потреба коштів на газ	Потреба коштів на електроенергію	Потреба коштів за використану воду	Потреба коштів на тверде паливо	Потреба коштів на зв'язок	Загальна потреба коштів	Різниця між потребою фінансовими нормативом
Артемівська	450	4410	1984500	18	27580	2061336	141063	230819	31025	13256	0	1245	2478744	494244
Василівська	100	6810	681000			837962	36986	42866	19945	0	0	830	938589	257589
Войнівська	114	6810	776340			882212	16343	82435	19945	0	0	830	1001765	225425
Гряківська	83	6810	565230			841683	42148	82435	22163	5303	0	830	994562	429332
Кочубеївська	107	6810	728670			906320	29245	92328	22163	0	0	830	1050886	322216
Новокочубеївська	135	6810	919350	16	23206	1006245	36126	56056	22163	0	0	830	1121420	202070
Сторожівська	77	6810	524370			794140	16343	108815	13296	0	0	830	933424	409054
Филенківська	208	6810	1416480			954859	73113	98922	22163	5303	0	830	1155190	-261290
Чапаївська	186	6810	1266660			1048412	52469	65948	15513	5303	0	830	1188475	-78185
Чутівська	649	4410	2862090			2763902	214176	494613	72025	16791	0	1245	3562752	700662
Вільховатська	67	6810	456270			658968	25804	49462	16067	0	0	830	751131	294861
Водянська	56	6810	381360			542474	17203	0	4433	0	125918	830	690858	309498
Іскрівська	46	6810	313260			477477	18923	39569	3767	0	0	830	540566	227306
Новофедорівка	77	6810	524370			671998	33545	65948	9973	0	0	830	782294	257924
Рябківська	32	6810	217920			415611	18923	0	3324	0	25184	830	463872	245952
Смородщинська	52	6810	354120			519784	19783	59353	16067	0	0	830	615817	261697
Таверівська	2439		1397190	34	50786	1538333	792193	1569569	314032	45956	151102	14110	1827034	4298355
Флорівська	450	4410	1984500	18	27580	2061336	141063	230819	31025	13256	0	1245	2478744	494244
Черняківська	100	6810	681000			837962	36986	42866	19945	0	0	830	938589	257589
Никонорівська	114	6810	776340			882212	16343	82435	19945	0	0	830	1001765	225425
Червонянська	83	6810	565230			841683	42148	82435	22163	5303	0	830	994562	429332
усього по школах	107	6810	728670			906320	29245	92328	22163	0	0	830	1050886	322216

## Додаток И

## Фінансування шкіл Чутівського району Полтавської області у 2012/2013 н. р. (прогноз зі зміною мережі)

Школи	Кількість учнів у навчальному закладі	Фіннорматив на 1 учня	Фіннорматив на загальну кількість учнів	Кількість учнів в заочній школі	Фіннорматив на загальну кількість учнів в заочній школі	Потреба коштів на з/п з нарахуваннями	Потреба коштів на харчування	Потреба коштів на газ	Потреба коштів на електроенергію	Потреба коштів за використану воду	Потреба коштів на тверде паливо	Потреба коштів на зв'язок	Загальна потреба коштів	Різниця між потребою фіннормативом
Артемівська	449	4420	1984580	18	27589	2308696	157991	258518	34748	14847	0	1394	2776194	791614
Василівська	101	6820	688820			938518	41423	48010	22339	0	0	929	1051219	362399
Войнівська	116	6820	761120			988078	35645	92327	22339	0	0	929	1139318	348198
Гряківська	81	6820	552420			942685	29865	92327	24822	5939	0	929	1096567	544147
Кочубеївська	100	6820	682000			1015079	32754	103407	24822	0	0	929	1176991	494991
Новокочубеївська	140	6820	954800	16	23004	1126994	40461	62783	24822	0	0	929	1255989	301189
Сторожівська	77	6820	525140			889437	18304	121873	14892	0	0	929	1045435	520295
Филенківська	203	6820	1384460			1069442	81886	110793	24822	5939	0	929	1293811	-90649
Чапаївська	186	6820	1268520			1174222	58765	73862	17375	5939	0	929	1331092	62572
Чутівська	656	4420	2899520			3095570	239877	553967	80668	18806	0	1394	3990282	1090762
Вільховатська	68	6820	463760			738044	28901	55397	17995	0	0	929	841266	377506
Водянська	55	6820	375100			607571	19268	0	4965	0	141028	929	773761	398661
Іскрівська	45	6820	306900			534775	21194	44317	4219	0	0	929	605434	298534
Новофедорівка	73	6820	497860			752638	37571	73862	11170	0	0	929	876170	378310
Рябківська	31	6820	211420			465484	21194	0	3723	0	28206	929	519536	308116
Смородщинськ	52	6820	354640			582159	22157	66476	17995	0	0	929	689716	335076
Таверівська	2433		1394100	34	50593	1722932	887256	1757919	351716	51470	169234	15794	2046271	6521721
Флорівська	449	4420	1984580	18	27589	2308696	157991	258518	34748	14847	0	1394	2776194	791614
Черняківська	101	6820	688820			938518	41423	48010	22339	0	0	929	1051219	362399
Никонорівськ	116	6820	761120			988078	35645	92327	22339	0	0	929	1139318	348198
Червонянська	81	6820	552420			942685	29865	92327	24822	5939	0	929	1096567	544147
Усього по школах	100	6820	682000			1015079	32754	103407	24822	0	0	929	1176991	494991

