ТЕМА 6. ФІНАНСОВЕ ВИРІВНЮВАННЯ ТА БЮДЖЕТНЕ РЕГУЛЮВАННЯ

План

6.1. Фінансове вирівнювання, його необхідність та принципи здійснення
6.2. Цілі, інструменти, методи бюджетного регулювання
6.3. Бюджетні трансферти, їх види
6.4. Практика та проблеми фінансового вирівнювання в Україні
6.5. Інструменти фінансового вирівнювання в державній регіональній політиці України
6.6. Необхідні умови підвищення результативності фінансового вирівнювання

6.1. Фінансове вирівнювання, його необхідність та принципи здійснення

Адміністративно-територіальні одиниці кожної країни характеризуються різним рівнем та певними особливостями соціально-економічного розвитку, що спричинено багатьма чинниками – історичними, географічними, природно-кліматичними тощо. В Україні розбіжності у темпах розвитку територій протягом 1990-х років на тлі кризових явищ призвели до суттєвих диспропорцій, до диференціації регіонів за їхніми конкурентними перевагами та різними умовами для проживання громадян унаслідок відмінностей у переліку та якості суспільних послуг, які їм надають органи державної та місцевої влади.

Поглиблення дисбалансу в економічно-соціальному розвитку на регіональному та місцевому рівнях істотно ускладнює реалізацію єдиної політики у сфері соціально-економічних перетворень, збільшує загрозу виникнення регіональних криз, дезінтеграції національної економіки; перешкоджає формуванню загальнодержавного ринку товарів і послуг; не дає змоги повною мірою використовувати потенціал міжрегіонального та прикор донного співробітництва; ускладнює розв’язання екологічних проблем.

Нерівномірність регіонального розвитку і рівня життя населення ствює передумови для соціальної напруги в суспільстві, загрожує територіальній цілісності країни, стримує динаміку соціально-економічних показників, уповільнює ринкові перетворення та знижує їхню ефективність. Тому основною метою державної регіональної політики України на сучасному етапі розвитку визначено створення умов, що дадуть змогу регіонам повністю реалізувати наявний потенціал, зробити максимальний внесок у національну економіку, здобути конкурентні переваги на зовнішньому ринку.

Зазначена мета державної регіональної політики реалізується за до помогою фінансового вирівнювання, яке здійснюється зокрема через механізм міжбюджетних відносин і бюджетне регулювання.

Загальноекономічні причини регіональних відмінностей у формуванні доходів і фінансуванні видатків місцевих бюджетів

- нестабільність та неузгодженість законодавства з питань фінансів, бюджету, податків;
- щорічні зміни у складі доходів і видатків бюджетів;
- невизначеність цілей та пріоритетів фінансового вирівнювання;
- відсутність протягом тривалого часу стабільного, науково обґрунтованого і прозорого механізму бюджетного регулювання;
- нераціональне розташування мережі бюджетних установ;
- непослідовна політика щодо передачі соціально-культурних об'єктів з державної у комунальну власність;
- брак заінтересованості органів місцевого самоврядування в додатковій мобілізації доходів до місцевих бюджетів, споживацькі тенденції у витрачанні бюджетних коштів.

У зв'язку з цим як доходи, так і видатки місцевих бюджетів окремих регіонів України мають істотні відмінності. І тому виникає потреба фінансового вирівнювання, яке б нівелювало (у певних межах) такі відхилення, які створюють неоднакові умови для надання державними органами економічних, соціальних, адміністративних та інших послуг.

Фінансове вирівнювання спрямоване на усунення територіальних відмінностей у наданні суспільних послуг населенню. В межах фінансового вирівнювання здійснюється перерозподіл фінансових ресурсів як між ланками системи бюджетів по вертикалі, так і між «бідними» і «багатими» у фі нансовому сенсі територіями – по горизонталі. Мета фінансового вирівнювання полягає в перерозподілі фінансових ресурсів на користь тих територій, котрі мають вертикальні та горизонтальні фіскальні дисбаланси, які таким чином потрібно усунути.

Поняття «вирівнювання» в українському законодавстві вперше з'явилося 1995 року в Законі України «Про бюджетну систему України». Сьогодні на практиці часто застосовують поняття «фінансове вирівнювання» і «бюджетне вирівнювання». Плутанина у використанні цих термінів спричинена відсутністю чіткого тлумачення поняття, яке свого часу не було здійснене у відповідних законодавчих актах. У Бюджетному кодексі України також відсутнє визначення цього поняття, а застосовуються терміни «дотація вирівнювання» і «коефіцієнт вирівнювання».

Фінансове вирівнювання – ширше поняття, воно включає як складову бюджетне вирівнювання. З'ясування суті і механізму здійснення фінансового вирівнювання слід розглядати не лише як діяльність у межах бюджетної системи, пов'язану з перерозподілом бюджетних ресурсів. У широкому розумінні фінансове вирівнювання відображає процеси політичного, економічного і соціального значення, за допомогою яких вирішуються загальнодержавні завдання щодо забезпечення динамічного зростання економіки, розвитку продуктивних сил, поліпшення добробуту населення, усунення розбіжностей у рівнях розвитку окремих територій, фінансового забезпечення місцевого самоврядування, розв'язання національних проблем тощо.

Все це надає фінансовому, а в його складі бюджетному, вирівнюванню виняткового значення і зумовлює його особливе місце у бюджетній системі, у тому числі й у міжбюджетних відносинах.

Під ***фінансовим вирівнюванням*** слід розуміти приведення у відповідність витрат бюджетів до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на одного мешканця, ліквідація значних диспропорцій у здійсненні бюджетних видатків у розрізі окремих територій. Але оскільки на теперішній час у нас не розроблені і законодавчо не визначені державні соціальні гарантії, то метою фінансового вирівнювання є наближення видатків місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу населення до середнього рівня видатків, який склався у країні.

Принципи фінансового вирівнювання

- урахування об'єктивних розбіжностей в економічному та соціальному розвитку територій, особливостей їхнього місцезнаходження, природно-кліматичних, екологічних та інших умов;
- визначення критеріїв і переліку депресивних територій, які по требують додаткових фінансових ресурсів;
- вирівнювання доходів місцевих бюджетів як необхідної умови створення рівних можливостей для функціонування всіх тери то ріальних громад, тобто для здійснення ними однакових видатків;
- визначення ступеня вирівнювання доходів із метою встановлення заінтересованості органів місцевого самоврядування у зростанні дохідних джерел;
- вирівнювання видатків бюджетів органів місцевого самовряду вання для забезпечення надання суспільних послуг на єдиному рівні, гарантованому законами України.

Фінансове вирівнювання проводиться багатопланово, з використанням різноманітних інструментів. Одним із напрямів фінансового вирівнювання є вирівнювання доходів і видатків місцевих бюджетів як основного джерела фінансування потреб територіальних громад для забезпеченості економічного та соціального розвитку відповідних територій. У бюджетній системі рух ресурсів може здійснюватись як по вертикалі, так і по горизонталі. Тому використовуються два типи бюджетного вирівнювання – вертикальне і горизонтальне.

Вертикальне бюджетне вирівнювання передбачає розподіл доходів і видатків між бюджетами різних рівнів, який проводиться відповідно до розмежування функцій і повноважень між органами державної влади й управління і органами місцевого самоврядування. Розподіл видаткових повноважень між бюджетами зумовлює певне розмежування між ними дохідних джерел, що потрібно для забезпечення бюджетів достатньою фінансовою базою для здійснення покладених на них повноважень. Таким чином, основною метою вертикального бюджетного вирівнювання є збалансування доходів і видатків бюджетів усіх рівнів та видів.

Горизонтальне бюджетне вирівнювання передбачає вирівнювання видатків однотипних місцевих бюджетів (наприклад обласних, міських, селищних, сільських) у територіальному аспекті. В кінцевому підсумку основ ною метою горизонтального бюджетного вирівнювання є забезпечення громадян усієї країни однаковим рівнем суспільних послуг, які надаються за рахунок бюджетних коштів. Стосовно населення фінансово менш

забезпечених громад мова може бути про забезпечення надання на однаковому мінімально необхідному рівні передбачених Конституцією суспільних послуг.

Висновки. Об'єктивна необхідність фінансового вирівнювання пов'язана з нерівномірністю соціально-економічного розвитку територій країни, внаслідок чого спостерігаються досить значні відмінності у переліку та якості суспільних послуг, які надаються населенню. Фінансове вирівнювання відображає процеси політичного, економічного і соціального значення, за допомогою яких вирішуються загальнодержавні завдання щодо забезпечення динамічного зростання економіки, розвитку продуктивних сил, поліпшення добробуту населення, усунення розбіжностей у рівнях розвитку окремих територій, фінансового забезпечення місцевого самоврядування, розв'язання національних проблем тощо. Фінансове вирівнювання здійснюється, зокрема, через механізм міжбюджетних відносин і бюджетне регулювання.

6.2. Цілі, інструменти, методи бюджетного регулювання

Збалансування місцевих бюджетів одного рівня, яке неможливо провести лише шляхом розмежування їхніх доходів і видатків, досягається за допомогою бюджетного регулювання, тобто перерозподільчих процесів у межах бюджетної системи. Такий перерозподіл проводиться між центральним бюджетом і місцевими бюджетами, а також через механізми вилучення бюджетних ресурсів із місцевих бюджетів територій з відносно високим рівнем дохідного потенціалу і спрямування бюджетних ресурсів до місцевих бюджетів менш забезпечених у фінансовому сенсі адміністративнотериторіальних формувань. Іншими словами, бюджетне регулювання можна визначити як діяльність щодо збалансування бюджетів усіх рівнів та видів.

Бюджетне регулювання – це складна і відповідальна діяльність у складі бюджетної системи, йому належить особливе місце у складі міжбюджетних відносин.

Завдання бюджетного регулювання

• досягнення відповідності між видатками і доходами місцевих бюджетів різних видів, тобто їх збалансування;

• забезпечення рівномірності надходження доходів для запобігання перебоям у фінансуванні видатків;

• створення заінтересованості органів місцевого самоврядування у повній мобілізації доходів на своїй території;

• забезпечення самостійності у використанні додатково одержаних коштів у процесі виконання місцевих бюджетів;

• перерозподіл бюджетних ресурсів між «багатими» і «бідними» у фінансовому аспекті територіями;

• ув'язка обсягів одержаної фінансової допомоги з конкретними зусиллями з мобілізації податків і зборів, залучення додаткових дохідних джерел;

• здійснення фінансового вирівнювання.

Таким чином, бюджетне регулювання – це збалансування місцевих бюджетів, спрямоване на забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінан сових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень.

Залежно від цілей, завдань та застосовуваних методів виокремлюють вертикальне і горизонтальне бюджетне регулювання (*табл. 6.1).*

Таблиця 6.1 **Мета бюджетного регулювання та шлях її досягнення**

	Бюджетне регулювання	
Мета	**вертикальне**	**горизонтальне**
Мета	Забезпечення необхідними дохідними джерелами бюджетів різних рівнів відповідно до чинного порядку роз межування повноважень між органами державної влади і місцевим самоврядуванням	Ліквідація відмінностей у рівнях бюджетної забезпе-ченості в розрізі бюджетів місцевого самоврядування (міських за категоріями міст, селищних та сільських), фінансове вирівнювання
Шлях досягнення	Розподіл видатків між бюджетами і надання їм доходів, достатніх для фінансування визначених видатків	Вирівнювання доходів і видатків однотипних видів місцевих бюджетів

Збалансування доходів і видатків бюджетів, вирівнювання бюджетної забезпеченості територій проводиться за допомогою особливих методів.

Вибір методів бюджетного регулювання залежить від того, яким чином розмежовані доходи між рівнями бюджетної системи згідно з поділом повноважень між державною виконавчою владою і органами місцевого самоврядування.

Способи розмежування бюджетних доходів у світовій практиці

- розподіл податків та інших доходів між бюджетами різних рівнів;
- розщеплення надходжень від податків шляхом закріплення за кожним рівнем бюджетної системи конкретних часток податку в межах єдиної ставки оподаткування;
- установлення територіальних надбавок до загальнодержавних податків.

Застосування того чи іншого способу розмежування доходів залежить від засад побудови бюджетної системи, які, у свою чергу, визначаються державним устроєм країни. В умовах бюджетного унітаризму, як правило, використовують другий і третій із вищезазначених способів розмежування доходів усередині бюджетної системи. Органи місцевого самоврядування одержують власні доходи, збалансування місцевих бюджетів досягається за допомогою передачі частини зібраних на їхній території загальнодержавних податків або місцевій владі надається право встановлювати надбав ки до загальнодержавних податків (у межах, визначених центральним урядом).

В Україні, з її перехідною економікою, бюджетна система в перші роки після здобуття незалежності мала багато рис, успадкованих від бюджетної системи колишньої командно-адміністративної економіки, зокрема їй була притаманна практика розщеплення податків між різними рівнями бюджетів, яка сформувалася внаслідок зміцнення централізованих засад в управлінні країною, обмеження прав місцевих органів влади. Розмежування доходів між ланками бюджетної системи в нашій країні до недавнього часу являло собою поєднання першого і другого з відзначених методів: певною мірою існував розподіл окремих видів надходжень (наприклад, виключно до державного бюджету надходять податок на додану вартість, мито, кошти від зовнішньоекономічної діяльності, внутрішніх позик; до місцевих бюджетів –

місцеві податки і збори, податок на прибуток підприємств комунальної власності, доходи від реалізації чи оренди комунального майна), а крім цього, в окремі роки проводилося розщеплення податків між бюджетами (акцизного збору, податку на прибуток підприємств, прибуткового податку з громадян).

До 1997 року переважно використовувався метод розщеплення податків між державним бюджетом і місцевими бюджетами; у 1997–1998 роках намітилася тенденція до розподілу податків: до державного бюджету були передані непрямі податки, у місцеві бюджети – прямі податки; у 1999 році знову повернулись до системи розщеплень податкових надходжень. Починаючи з 2000 року діє як вихідна система розподілу податкових надход жень, крім того, застосовується розщеплення окремих видів доходів між бюд жетами різних рівнів.

Отже, у вітчизняній бюджетній практиці використовуються такі два методи бюджетного регулювання (*рис. 6.1*):

Метод відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків і доходів був започаткований ще у 1930-х роках разом із проведенням податкової реформи. Досвід багаторічного використання цього методу (особливо в умовах централізованої бюджетної системи, притаманної командно-адміністративній економіці) обов'язково підводив багатьох економістів до висновку про його переваги, серед яких відзначали такі:

• збалансування місцевих бюджетів можна забезпечити із застосуванням гнучких дохідних джерел, тобто здійснювати його досить ефективно;

• досягається зацікавленість місцевих фінансових органів у повній мобілізації не тільки власних дохідних джерел, а й загальнодержавних податків, тому що визначену їх частину до місцевих бюджетів можна одержати лише за умови надходження усіх запланованих сум;

• місцеві фінансові органи відповідають за своєчасне і повне надходження загальнодержавних податків і доходів.

Результативність методу відсоткових відрахувань пояснюється, зокрема, й тим, що як регульовані у нас традиційно використовують такі до ходи, які характеризуються: рівномірністю надходження в часі; досить велиими розмірами надходжень; рівномірністю надходження на території країни; захищеністю від дії економічних та інших факторів, які могли б спричинити коливання в обсягах доходів.

Цим вимогам відповідають такі загальнодержавні податки, як податок на додану вартість, акцизний податок, податок на прибуток підприємств та податок на доходи фізичних осіб. Перелік регулювальних податків, які використовуються для збалансування місцевих бюджетів, став досить обмежений (для місцевих бюджетів – це податок на доходи фізичних осіб, збори за спеціальне використання природних ресурсів, державне мито), проте їх відповідність вищезазначеним критеріям, а також вагома фіскальна роль визначають їхню достатність у процесах бюджетного регулювання. Не слід забувати, що ефективність бюджетного регулювання залежить не від кількості джерел, які використовуються з цією метою, і навіть не від обсягів коштів, а від гнучкості механізму перерозподілу.

У вітчизняній практиці бюджетного регулювання у відповідні періоди застосовувалися різні види нормативів відсоткових відрахувань від регулювальних податків:

єдині нормативи для місцевих бюджетів усіх адміністративно-територіальних одиниць;

єдині в межах *певних груп* місцевих бюджетів (наприклад, залежно від рівня податкового потенціалу і бюджетної забезпеченості на одного жителя), тобто *групові* нормативи;

індивідуальні нормативи для кожного місцевого бюджету (*рис. 6.2*).

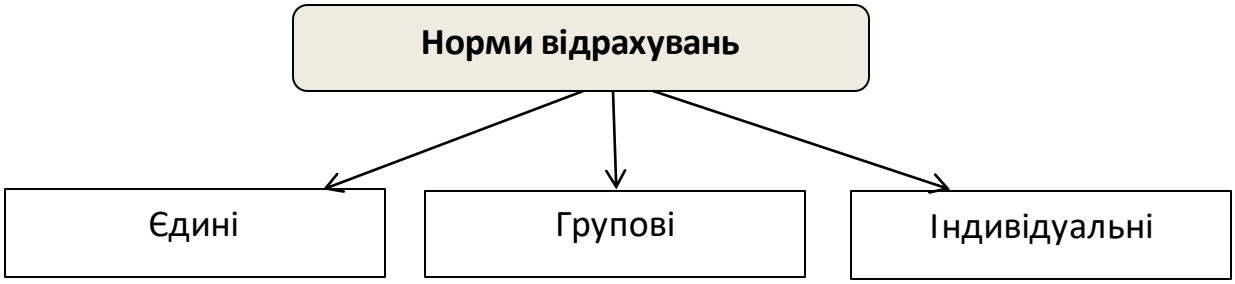


Рис. **Види нормативів відрахувань від регульованих доходів**

В економічній літературі досить поширеним є погляд на індивідуальні нормативи в бюджетному регулюванні як на атрибут адміністративно-розподільчої економіки з притаманними їй особливостями у побудові бюджетної системи та механізмі бюджетного регулювання. Дійсно, упродовж тривалого часу в бюджетній практиці командно-адміністративної економіки використовувались індивідуальні нормативи відрахувань від загальнодержавних податків до доходів місцевих бюджетів, визначення конкретних розмірів яких здійснювалося в результаті зіставлення запланованих видатків бюджетів і очікуваних доходів. Використання таких нормативів не виключало впливу суб'єктивних факторів на процес їх визначення.

В умовах ринкової економіки, на думку багатьох учених і практиків, перевагу слід віддавати єдиним нормативам у бюджетному регулюванні, які створюють однакові умови для всіх територій. На перший погляд, застосування єдиних нормативів відрахувань від загальнодержавних податків та доходів, що надходять на території місцевого самоврядування, дуже зручне і просте з позицій практичного втілення, у процесі якого можна уникнути болісної процедури визначення конкретного розміру нормативу відрахувань для кожного місцевого бюджету.

Проте виникає інше питання: який рівень відрахувань брати за основу для всіх адміністративно-територіальних одиниць? За значних коливань податкового потенціалу окремих територій застосування максимальних нормативів відрахувань, розрахованих на збалансування бюджетів-реципієнтів, призведе до утворення значного надлишку коштів у місцевих бюджетах територій-донорів.

У практиці бюджетного регулювання України за роки незалежності застосовувалися всі види нормативів відрахувань від загальнодержавних податків (*табл. 6.2*).

Таблиця 6.2 **Нормативи відрахувань від загальнодержавних податків у доходи місцевих бюджетів України** (%)

Роки	Нормативи відрахувань				
	ПДВ	**акцизний податок (акцизний збір)**	**податок на прибуток підприємств**	**податок на доходи фізичних осіб (прибутковий податок з громадян)**	**плата за землю**
1992	14,5-100	50; 100	20-100	100	70
1993	22,1-100	10; 50; 100	10; 50; 100	100	40
1994	20	20	50	50	70
1995	20-100	20; 100	70; 100	50; 100	70
1996	20-100	20; 100	70	50; 100	70
1997	-	50	100	100	100
1998	-	-	100	100	100
1999	-	10; 20; 50; 100	30-100	25-100	100
2000-2014	-	100	100	100	100
з 2015	-	100	10,100	15, 40, 60, 100	100

Так, у 1994 та 1997 роках використовувались єдині нормативи відрахувань за всіма регулювальними податками. У 1998 році була спроба розподілу податків: за державним бюджетом закріплено непрямі податки, а за місцевими бюджетами – прямі податки. У 1999 році повернулися до застосування групових нормативів відрахувань. Починаючи з 2000-го перевагу віддано єдиним нормативам, що більшою мірою відповідає ринковим засадам господарювання.

Найбільш значна диференціація індивідуальних нормативів відрахувань мала місце щодо податку на додану вартість, якому в першій половині 1990-х років відводилося головну роль у процесі збалансування місцевих бюджетів. Таким чином, застосування диференційованих нормативів відрахувань від ПДВ давало можливість збалансувати місцеві бюджети з використанням незначних за абсолютними розмірами дотацій обмеженому колу адміністративно-територіальних одиниць

Перехід до застосування єдиних і групових нормативів у бюджетному регулюванні, а також закріплення ПДВ за Державним бюджетом України загалом зумовило посилення централізації бюджетних ресурсів, збільшення кількості дотаційних місцевих бюджетів і зростання їхньої залежності від державного бюджету.

Висновки. Бюджетне регулювання – це складова міжбюджетних відносин, воно полягає у збалансуванні місцевих бюджетів, що спрямоване на забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень. Залежно від цілей, завдань та застосовуваних методів виокремлюють вертикальне і горизонтальне бюджетне регулювання. Основними методами бюджетного регулювання є:

1) метод відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків та доходів, які надходять на території місцевого бюджету; 2) надання фінансової допомоги бюджетам у певній визначеній сумі у формі міжбюджетних трансфертів.

6.3. БЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ ТА ЇХ ВИДИ

В сучасних умовах важливе місце в процесі бюджетного регулювання відведено трансфертам; разом із запровадженням у дію Бюджетного кодексу України вони стали основним методом бюджетного регулювання. Такі зміни відповідають кращому досвіду зарубіжних країн, який підтверджує тенденцію зростання ролі бюджетних трансфертів, що знаходить відображення у збільшенні їхньої питомої ваги в сукупних доходах місцевих бюджетів.

Поняття офіційних (міжбюджетних, бюджетних) трансфертів в українську практику було вперше запроваджено 1996 року разом із введенням нової бюджетної класифікації, згідно з якою їх поділено на дві групи залежно від цільового спрямування коштів: *поточні; капітальні.*

До *поточних офіційних трансфертів* відносили грошові допомоги (дотації), які одержували бюджети нижчих рівнів у разі недостатності дохідних джерел.

На відміну від поточних, *капітальні офіційні трансферти* (субвенції) передбачали цільове використання одержаних коштів. Цілі, на які спрямовувалися субвенції, здебільшого були пов’язані з виконанням оргнами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень.

Залежно від джерел надання у складі офіційних трансфертів відокремлювали одержані: від органів державного управління; із-за кордону; з недержавних джерел.

Характерною особливістю сучасного вітчизняного трактування бюджетних трансфертів є те, що до них відносять не лише кошти, які одержують місцеві бюджети з державного бюджету, а й перерахування коштів, що здійснюються у зворотному напрямку – від місцевих бюджетів до державного бюджету.

Бюджетний кодекс України (ухвалений 2001 року, нова редакція 2010-го) змінив концептуальні підходи до класифікації трансфертів. Перш за все, відбулося уточнення термінології: замість «офіційні трансферти» тепер використовується поняття «міжбюджетні трансферти» – як кошти, що безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого.

До 2015 року в Україні застосовували чотири види міжбюджетних трансфертів:

Міжбюджетні трансферти ← кошти, що безоплатно передаються з одного бюджету до іншого

Види міжбюджетних трансфертів (до 2015 р.) →
1) дотації вирівнювання;
2) субвенції;
3) кошти, що передаються до державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів;
4) додаткові дотації.

Перший вид міжбюджетних трансфертів – це ***дотації вирівнювання,*** які надавалися з державного бюджету місцевим бюджетам. З назви трансферту випливає, що основною їхньою метою є вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який її отримує, тобто в кінцевому підсумку згідно з раніше визначеним нами поняттям – це проведення фінансового вирівнювання. Цій меті був підпорядкований і сам механізм розрахунку дотацій вирівнювання.

Так, обсяг дотації вирівнювання розраховувався шляхом зіставлення видатків відповідних місцевих бюджетів, визначених із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості і коригувальних коефіцієнтів і доходів (кошика доходів), які, згідно з Бюджетним кодексом, надходять до місцевих бюджетів. Розрахунок прогнозного кошика доходів здійснювався з використанням індексу відносної податкоспроможності, тобто коефіцієнта, що визначає рівень податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці порівняно із середнім показником у країні в розрахунку на одного мешканця.

Другий вид міжбюджетних трансфертів – ***субвенції*;** вони надавалися як з державного, так і місцевих бюджетів. Характерною ознакою субвенцій є цільове використання одержаних коштів, основними напрямами якого було визначено: здійснення програм соціального захисту; компенсація втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень унаслідок надання пільг, установлених державою; виконання інвестиційних проектів; утримання об'єктів спільного користування чи ліквідація негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування; виконання власних повноважень територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань; інші цілі.

Третій вид трансфертів, за рухом коштів, становить ***передачу коштів до Державного бюджету України і місцевих бюджетів з інших місцевих*** бюджетів. Наприклад, у випадках, коли прогнозні показники доходів місцевого бюджету перевищували розрахунковий обсяг його видатків (обрахованих із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригувальних коефіцієнтів), то для такого місцевого бюджету встановлювався обсяг коштів, що підлягали передачі до Державного бюджету України. Щоб стимулювати нарощування доходів, що враховуються при визна ченні обсягу міжбюджетних трансфертів, до обчисленого обсягу коштів, що підлягали передачі до державного бюджету, застосовувався коефіцієнт вирівнювання, диференційований залежно від рівня виконання таких доходів (від 0,6 до 1).

Четвертий вид міжбюджетних трансфертів – ***додаткові дотац**ії*, які надавалися з державного бюджету місцевим бюджетам. Наприклад, додаткові дотації на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів, що не врахо вуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, унаслідок наданих державою податкових пільг. Чинним законодавством визначено, що надання державою податкових пільг, які зменшують доходи місцевих бюд жетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфер тів, має супроводжуватися наданням додаткової дотації з державного

бюджету місцевим бюджетам на компенсацію відповідних втрат доходів місце вих бюджетів.

Проте, як підтвердив досвід застосування міжбюджетних трансфертів з часу ухвалення Бюджетного кодексу, порядок їх надання не створював достатніх стимулів для збільшення власних доходів органів місцевого само врядування, не сприяв пошуку додаткових резервів і залученню альтернативних джерел, а заохочував споживацькі настрої. Річ у тому, що в сучасних умовах:

• відсутні дієві стимули до збільшення надходжень як до державного, так і місцевих бюджетів;

• порядок надання трансфертів не враховує кращих результатів діяльності місцевих фінансових органів;

• органи місцевого самоврядування не мають реального впливу на формування власних доходів;

• не працює повноцінно інститут місцевого оподаткування;

• відсутні механізми відмови від незабезпечених фінансовими ресур сами делегованих державою повноважень органам місцевого самоврядування.

Для усунення зазначених недоліків і підвищення ефективності фінансового вирівнювання механізм міжбюджетних трансфертів, починаючи з 2015 року, зазнав певних змін.

Види міжбюджетних трансфертів (після 2015 р.) →

1)) базова дотація;
2) субвенції;
3) реверсна дотація;
4) додаткові дотації.

Базова і реверсна дотації є протилежними за напрямком руху грошовими потоками, що функціонують між державним, з одного боку, і місцевими бюджетами – з другого, у рамках горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій.

Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності обласних бюджетів, бюджетів міст обласного значення, районів і об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, здійснюється з урахуванням таких параметрів:

1) чисельність населення;

2) надходження податку на доходи фізичних осіб за останній звітний бюджетний період;

3) індекс податкоспроможності відповідного бюджету.

Індекс податкоспроможності є коефіцієнтом, що визначає рівень податкоспроможності обласного бюджету, зведеного бюджету міста обласного значення, району чи об'єднаної територіальної громади порівняно з аналогічним середнім показником по всіх відповідних бюджетах в Україні у розрахунку на одну людину.

Якщо значення розрахованого індексу:

• у межах від 0,9 до 1,1 – вирівнювання не здійснюється;

• менше ніж 0,9 – надається *базова дотація* відповідному бюджету в обсязі 80% суми, необхідної для досягнення таким індексом відповідного бюджету значення 0,9;

• більше ніж 1,1 – передається *реверсна дотація* з відповідного бюджету до державного бюджету в обсязі 50% суми перевищення таким індексом значення 1,1.

Індекси податкоспроможності місцевих бюджетів не можуть змінюватися і переглядатися частіше, ніж один раз на рік, крім випадків:

• виділення нових або зміни статусу вже існуючих адміністративнотериторіальних одиниць;

• зміни місцезнаходження суб'єктів господарювання – платників податків;

• зміни податкового законодавства.

Наступним видом міжбюджетних трансфертів є *субвенції*, кошти яких використовуються на певну мету в порядку, визначеному органом, який ухвалив рішення про надання субвенції. З 2015 року в Україні діють такі види субвенцій:

Види субвенцій

- субвенції на здійснення державних програм соціального захисту;
- субвенція на виконання інвестиційних програм (проектів);
- освітня субвенція;
- субвенція на підготовку робітничих кадрів;
- медична субвенція;
- субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру;
- субвенція на фінансування заходів соціально-економічної ком пен сації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження;
- субвенція на проекти ліквідації підприємств вугільної і торфодобувної промисловості та утримання водовідливних комплексів у безпечному режимі на умовах співфінансування.

Субвенції на здійснення державних програм соціального захисту надаються з державного бюджету місцевим бюджетам для проведення видатків із соціального захисту та соціального забезпечення, визначених Бюджетним кодексом.

За рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого і рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу надаються пільги, виходячи з розрахунку вартості однієї тонни твердого палива та одного балона скрапленого газу на домогосподарство на рік, а особам, які мають таке право, – з розрахунку вартості 3,1 тонни вугілля на побутові потреби на домогосподарство на рік. Перелік категорій населення, які мають право на одержання житлових субсидій та пільг, визначено законодавством.

За рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати (утримання будинків і споруд та прибудинкових територій), вивезення побутового сміття та рідких нечистот надаються житлові субсидії певним категоріям населення, а також пільги ветеранам; особам, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною; жертвам нацистських переслід увань; окремим групам пенсіонерів; багатодітним сім'ям тощо. Перелік категорій населення, які мають право на одержання субсидій та надання пільг, визначено законодавством.

За рахунок субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг із послуг зв'язку, інших передбачених законодавством пільг та компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян надаються відповідні пільги, а також здійснюються компенсаційні виплати за пільговий проїзд категоріям громадян, які визначені чинним законодавством.

Кабінет Міністрів України може здійснювати перерозподіл обсягів субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення державних програм соціального захисту між їх видами та між місцевими бюджетами, виходячи з фактично нарахованих обсягів відповідних пільг, субсидій і допомоги населенню в межах загального обсягу таких субвенцій.

Субвенція на виконання інвестиційних програм **(*проектів*)** використовується виключно на мету, визначену її надавачем, з урахуванням прогнозних і програмних документів економічного та соціального розвитку країни і відповідної території, державних цільових програм, прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, а розподіл коштів має забезпечити реалізацію системи національних цінностей і завдань інноваційного розвитку та сприяти зменшенню відмінностей в рівні життя населення різних регіонів країни.

Розподіл субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів) здійснюється у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, з урахуванням завдань і заходів державної стратегії регіонального розвитку, регіональних стратегій розвитку на підставі формалізованих параметрів, що базуються на фактичних і прогнозних показниках економічного та соціального розвитку відповідної території (основними з яких є показники обсягу промислового виробництва, обсягу валової продукції сільського господарства, обсягу інвестицій в основний капітал, рівня щільності населення, рівня безробіття населення, доходів населення у розрахунках на одну особу, середньомісячної заробітної плати працівників).

Освітня субвенція спрямовується на оплату поточних видатків загальносвітніх навчальних закладів усіх ступенів, шкільних відділень навчально-виховних комплексів «дошкільний навчальний заклад – загальноосвітній навчальний заклад», «загальноосвітній навчальний заклад – дошкільний навчальний заклад», спеціалізованих шкіл (школи-інтернати), вечірніх шкіл, загальноосвітніх навчальних закладів для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації, спеціальних загальноосвітніх навчальних закладів для дітей, які потребують корекції фізичного та/або розумового розвитку, навчально-реабілітаційних центрів.

Зазначена субвенція може спрямовуватися на реалізацію заходів з оптимізації мережі зазначених навчальних закладів.

У Законі про Державний бюджет України затверджуються обсяги освітньої субвенції окремо для обласних і районних бюджетів, міських (міста Києва, міст обласного значення) бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад.

Розподіл зазначеної субвенції здійснюється на основі формули, що враховує такі параметри:

1) кількість учнів загальноосвітніх навчальних закладів у міській та сільській місцевості, гірських населених пунктах;

2) наповнюваність класів;

3) коригувальні коефіцієнти приведення, що застосовуються до кількості учнів різних типів загальноосвітніх навчальних закладів та залежно від місцевості, в якій розташований заклад.

Субвенція на підготовку робітничих кадрів спрямовується на фінансування видатків місцевих бюджетів на професійно-технічну освіту (на плату послуг із підготовки кваліфікованих робітників на умовах державного замовлення у професійно-технічних навчальних закладах державної та комунальної власності). Обсяги зазначеної субвенції затверджуються окремо для обласних бюджетів, міських (міста Києва) бюджетів, а розподіл здійснюється на основі формули, що враховує такі параметри:

1) кількість учнів професійно-технічних навчальних закладів, включаючи учнів у гірських населених пунктах, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування;

2) коригувальні коефіцієнти приведення, що застосовуються до кількості учнів та залежно від місцевості, в якій розташований заклад.

Медична субвенція спрямовується на фінансування видатків на первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу,

консультативну амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу, спеціалізовану амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу, санаторно-курортну допомогу та програми медико-санітарної освіти.

Обсяги зазначеної субвенції затверджуються окремо для обласних бюджетів, міських бюджетів, а розподіл здійснюється на основі формули, що враховує такі параметри:

1) кількість населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

2) коригувальні коефіцієнти, що враховують відмінності у вартості надання медичної допомоги;

3) особливості надання медичної допомоги у гірських населених пунктах.

Субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру використовується для реалізації державних програм і комплексних заходів у сфері охорони здоров'я за напрямами, визначеними Кабінетом Міністрів України.

Формула, на основі якої здійснюється розподіл зазначеної субвенції між бюджетами, враховує такі параметри:

1) кількість хворих;

2) кількість населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Для визначення розподілу обсягів освітньої, медичної субвенції та субвенції на підготовку робітничих кадрів використовується *фінансовий норматив бюджетної забезпеченості*, який визначається шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію відповідних бюджетних програм, на кількість населення чи споживачів гарантованих послуг.

Фінансові нормативи бюджетної забезпеченості для місцевих бюджетів коригуються коефіцієнтами, що враховують відмінності у вартості надання гарантованих послуг залежно:

1) від кількості населення та споживачів гарантованих послуг;

2) соціально-економічних, демографічних, кліматичних, екологічних та інших особливостей (з часу їх визначення) адміністративно-територіальних одиниць.

Залишки коштів за освітньою, медичною субвенцією, субвенцією на підготовку робітничих кадрів та на забезпечення медичних заходів окремих державних програм і комплексних заходів програмного характеру на кінець бюджетного періоду зберігаються на рахунках відповідних місцевих бюджетів і можуть використовуватися у наступному бюджетному періоді.

Розподіл *додаткової дотації* на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок надання пільг, установлених державою, та інших додаткових дотацій між місцевими бюджетами здійснюється на підставі критеріїв, визначених Кабінетом Міністрів України.

У Державному бюджеті України затверджується обсяг міжбюджетних трансфертів окремо для кожного з відповідних місцевих бюджетів, якщо є підстави для надання та отримання відповідних міжбюджетних трансфертів.

Міжбюджетні трансферти між місцевими бюджетами можуть здійснюватись у таких формах:

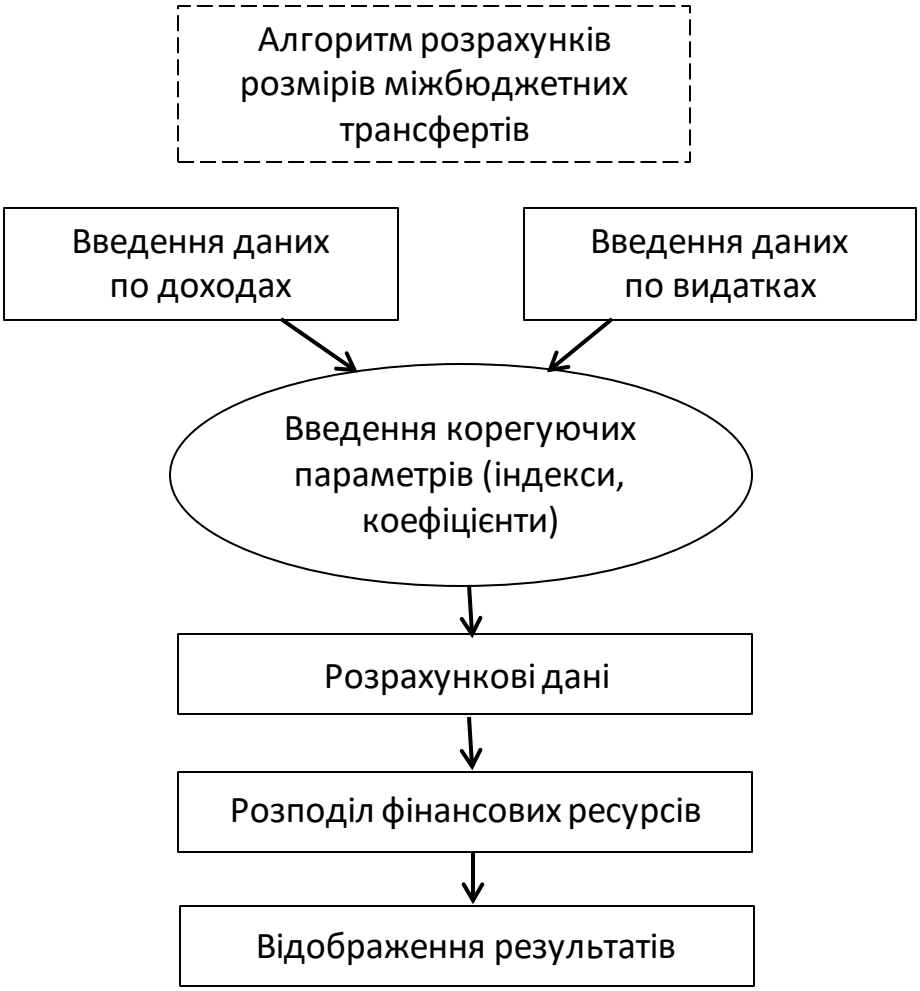
1) субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування;

2) субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів), у тому числі на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування;

3) дотації та інші субвенції.

Субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування надається з одного місцевого бюджету іншому для компенсації відповідних видатків.

Умови утримання об'єктів спільного користування чи ліквідації негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування та надання субвенції визначаються на договірних засадах між надавачем субвенції та її отримувачем.

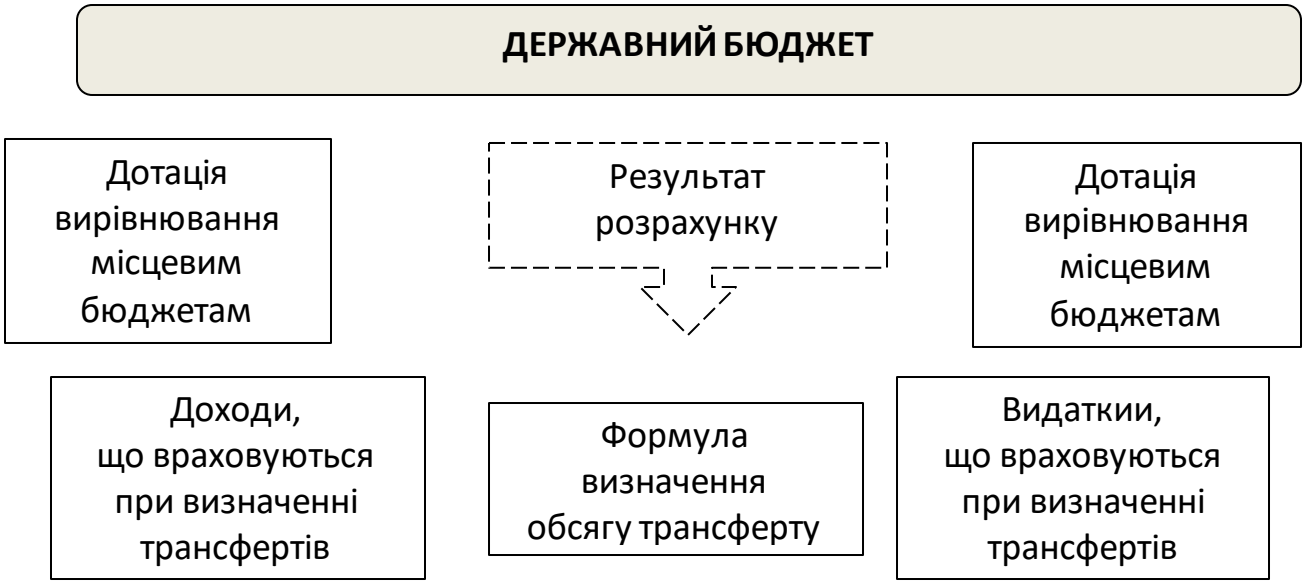


Формула розрахунку дотації вирівнювання

$$Ti = ai\ (Vi - Dizak),$$

де ***Ti*** — обсяг дотації вирівнювання з державного бюджету;
Vi — розрахунковий показник обсягу видатків місцевих бюджетів;
Dizak — розрахунковий обсяг доходів (кошик доходів), закріплених за відповідним місцевим бюджетом;
ai — коефіцієнт вирівнювання

Схема розрахунку дотації вирівнювання



Висновки. Основним методом бюджетного регулювання та інструментом фінансового вирівнювання є міжбюджетні трансферти. Протягом останніх років спостерігається тенденція до зростання ролі міжбюджетних трансфертів у формуванні доходів місцевих бюджетів України. Проте механізм розрахунку обсягів дотацій вирівнювання характеризувався певними недоліками, а процес надання субвенцій – непрозорістю та суб'єктивізмом.

З метою підвищення ефективності бюджетного регулювання та фінансового вирівнювання система міжбюджетних трансфертів зазнала суттєвих змін. З 2015 року в Україні застосовуються такі види міжбюджетних трансфертів: 1) базова дотація; 2) субвенції; 3) реверсна дотація; 4) додаткові дотації.

6.4. ПРАКТИКА ТА ПРОБЛЕМИ ФІНАНСОВОГО ВИРІВНЮВАННЯ В УКРАЇНІ

Гарантування усім громадянам рівних прав і свобод, зокрема таких, як право на соціальний захист, достатній життєвий рівень, освіту, охорону здоров'я тощо, вимагає фінансування відповідних видатків з бюджетів усіх адміністративно-територіальних одиниць із застосуванням єдиних підходів до їх кількісного виміру. Показником, за допомогою якого можна проаналізувати територіальні особливості у фінансуванні певних суспільних потреб, є розміри видатків із місцевих бюджетів (сукупних і в тому числі за

розділами функціональної класифікації) у зіставленні з кількістю населення, яке проживає на території місцевого самоврядування, тобто видатки в розрахунку на одного мешканця. Окрім цього, важливим показником, який характеризує стан фінансового вирівнювання, є доходи місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу.

Аналіз доходів і видатків місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу населення дає підставу стверджувати, що в Україні не проводиться ефективне вирівнювання бюджетної забезпеченості, хоча необхідність його здійснення неодноразово підкреслювалась на державному рівні. Протягом останніх років відмінності у розмірах видатків місцевих бюджетів не тільки не були ліквідовані або принаймні послаблені, а ще більше поглибились. Амплітуда коливань граничних значень видатків у розрахунку на одного мешканця залишається досить значною, розбіжності між максимальним і мінімальним рівнями постійно зростають.

Особливе занепокоєння викликає те, що фінансування соціально значущих видатків із місцевих бюджетів у розрізі територій здійснюється із значними відхиленнями від середніх показників у країні, що є наслідком відмінностей в економічному і соціальному розвитку, в мережі об'єктів соціально-культурної сфери, яка сформувалася протягом тривалого історичного періоду. Коливання розмірів видатків у розрахунку на одного мешканця означає, що потреби місцевого населення задовольняються по-різному в різних територіальних утвореннях.

Бюджетна система України залишається занадто централізованою, що суперечить проголошеним намірам відносно забезпечення бюджетної децентралізації та посилення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування в частині розв'язання проблем фінансового вирівнювання.

Так, якщо у 2000 році в місцевих бюджетах зосереджувалося 29,1% доходів зведеного бюджету України, то протягом наступних років їх частка зменшилася до 21,7% у 2011-му (*рис. 6.3*).

Поряд із цим спостерігається зростання питомої ваги видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України, що загалом характеризує наростаюче розбалансування місцевих бюджетів. За 2000–2012 роки питома вага видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України зростала з 35,2 до 44,9% унаслідок перегляду складу видатків та віднесення до них тих, які раніше здійснювалися з держбюджету. Починаючи з 2012 року намітилася позитивна тенденція до зміцнення дохідної бази і певного впорядкування видатків місцевих бюджетів.

Всупереч поставленому завданню – забезпечення бюджетної децентралізації та зміцнення самостійності місцевих бюджетів, спостерігається зростання ролі міжбюджетних трансфертів у формуванні їх дохідної частини.

Протягом останніх трьох років питома вага трансфертів у доходах місцевих бюджетів перевищує 50 відсотків.

Надання дотацій вирівнювання та цільових субвенцій місцевим бюджетам здійснюється не у повних обсягах і нерівномірно протягом року, що створює умови непрогнозованості фінансування видатків та перешкоджає своєчасному освоєнню коштів; порядок визначення обсягів та реципієнтів інвестиційних субвенцій залишається суб'єктивним і непрозорим, що особливо яскраво виявляється у їх розподілі в розрізі регіонів країни.

Частка власних ресурсів у загальних доходах місцевих бюджетів є невеликою. Слабо використовується порівняно із західною практикою фіскальний потенціал плати за землю, розмір якої незначний і тому не діють стимули щодо ефективного використання землі. Крім того, місцеві бюджети втрачають надходження від цього податку внаслідок надання на загальнодержавному рівні пільг щодо її сплати. Докорінного реформування системи місцевих податків і зборів так і не відбулося; незважаючи на деяке збільшення їхньої питомої ваги в доходах місцевих бюджетах, пов'язане із введенням у дію Податкового кодексу, їх частка залишається незначною порівняно із західною практикою. Так, у 2013 році за рахунок місцевих податків і зборів було сформовано лише 7% доходів місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів.

Що стосується видаткової частини місцевих бюджетів, то зрушень у її структурі так і не вдалося досягти: видатки мають головним чином соціальну спрямованість (на 80% і більше), захищені статті у більшості видів місцевих бюджетів досягають 76–79%, що унеможливлює проведення органами місцевого самоврядування власної політики і зокрема фінансування заходів, пов'язаних із розвитком місцевого господарства, соціально-культурної сфери тощо. Протягом останніх років років капітальні видатки місцевих бюджетів становили лише 6,1–6,5% (*табл. 6.4*).

Таблиця **Структура видатків місцевих бюджетів України**

Видатки	В середньому за останні роки
За функціональною класифікацією	
Державне управління	5,3
Освіта	33,9
Охорона здоров'я	22,1
Соціальний захист та соціальне забезпечення	25,7
Житлово-комунальне господарство	3,5
Культура і мистецтво	2,9
Фізична культура і спорт	0,9
Економічна діяльність	4,3
Інші функції	1,4
Усього	**100**
За економічною класифікацією	
Видатки розвитку	6,5
Поточні видатки	93,5
з них захищені статті видатків	82,4
Усього	**100**

Підтвердженням недостатньо ефективної практики фінансового вирівнювання є диференціація видатків місцевих бюджетів, пов'язаних із виконанням делегованих і власних повноважень у розрахунку на одну особу населення. Як свідчить практика, видатки місцевих бюджетів, пов'язані з виконанням органами місцевого самоврядування власних повноважень, повністю залежать від акумульованих у місцевих бюджетах власних доходів, обсяги яких визначаються назагал рівнем розвитку галузей економіки адміністративно-територіальних одиниць, соціально-культурної сфери, діяльністю органів місцевого самоврядування на ринку праці, фінансовому ринку тощо.

Причому найбільший вплив на формування власних доходів має саме рівень соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Як показав проведений аналіз, власні доходи місцевих бюджетів значно відрізняються в територіальному розрізі, що закономірно спричинює відмінності у задоволенні потреб місцевого населення, складі та якості суспільних послуг, які надаються на місцевому рівні. Так, за останні роки мінімальні і максимальні доходи загального фонду місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, у розрахунку на одну особу постійного населення коливалися 1 : 10.

Таким чином, незважаючи на проведені реформи, бюджетну систему України характеризують: високий ступінь централізації ресурсів; значна трансфертна залежність місцевих бюджетів від державного бюджету; слабка дохідна база місцевих бюджетів; незначні власні доходи місцевих бюджетів і в тому числі місцеві податки і збори; відсутні стимули в органів місцевого самоврядування до перевиконання планових показників доходів державного і місцевих бюджетів; непрозорий механізм надання інвестиційних субвенцій місцевим бюджетам, перерозподіл їх протягом року і виділення переважно наприкінці бюджетного року; переважання у місцевих бюджетах видатків, пов'язаних із виконанням делегованих повноважень.

Одним із найважливіших питань фінансової політики є забезпечення фінансовими ресурсами органів державної влади і місцевого самоврядування, що необхідно для виконання функцій і завдань, покладених на них Конституцією України. Саме належна матеріально-фінансова база є обов'язковою умовою повноцінного функціонування владних інституцій; вона значною мірою визначає склад та якість послуг, які ці структури надають громадянам. Проте сьогодні спостерігається постійне недофінансування повноважень органів місцевого самоврядування, які їм делегують органи державної влади. Як відомо, такі повноваження стосуються надання послуг першочергового значення – у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення, державного управління тощо.

Так, за підрахунками фахівців Асоціації міст України, якщо у 2009–2011 роках від 25,6 до 33,4% власних ресурсів (доходів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів) органи місцевого самоврядування змушені були спрямовувати на фінансування делегованих повноважень, то у 2012-му ця частка збільшилася до 42,6%. У 2013 році дефіцит фінансових ресурсів місцевих бюджетів на виконання делегованих державою повноважень становить майже 30 млрд грн, а бюджетна сфера забезпечена фінансуванням лише на 79% від реальної потреби.

Така практика призводить до хронічного недофінансування власних потреб місцевого самоврядування. Крім того, надання дотацій вирівнювання в обсягах, які не забезпечують річної потреби на кошти для відповідних закладів бюджетної сфери, перш за все, означає невиконання вимог статей 66 та 67 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якими ви значено основи збалансування місцевих бюджетів та фінансового забезпечення витрат, пов'язаних із здійсненням органами місцевого самоврядування повно важень органів виконавчої влади.

Органи місцевого самоврядування опинилися один на один перед проблемою нестачі коштів для виплати заробітної плати працівникам бюджетних установ, оплати інших видатків, пов'язаних із поточною діяльністю. Виходом із такої ситуації могло би бути запровадження у практику вітчизняного місцевого самоврядування механізму відмови від виконання не забезпечених фінансовими ресурсами делегованих повноважень, що підтримують як науковці, так і практики. Органи місцевого самоврядування обов'язково повинні мати важелі впливу на державну владу щодо повного фінансового забезпечення делегованих їм повноважень.

Основні напрями удосконалення політики фінансового вирівнювання

- врахування об'єктивно наявних розбіжностей в економічному та соціальному розвитку регіонів, окремих населених пунктів, особливості їх місцезнаходження, природно-кліматичні, екологічні, демо графічні та інші умови, які спричинюють диференціацію бюджетних видатків;
- механізм фінансового вирівнювання має бути узгоджений із визначеними у чинному законодавстві цілями та пріоритетами регіональної політики, ураховувати встановлені критерії та перелік депресивних територій країни, які потребують додаткових фінансових ресурсів;
- вирівнюванню видатків місцевих бюджетів має передувати вирівнювання їхньої дохідної бази, як неодмінної передумови для створення рівних можливостей функціонування всіх територіальних громад, тобто для здійснення ними однакових видатків;
- визначення ступеня вирівнювання доходів місцевих бюджетів з метою забезпечення заінтересованості органів місцевого само врядування у збільшенні дохідних джерел;
- кінцевою метою вирівнювання видатків бюджетів органів місцевого самоврядування має бути забезпечення надання суспільних послуг населенню кожної територіальної громади на єдиному рівні, що гарантований законами країни.

6.5. ІНСТРУМЕНТИ ФІНАНСОВОГО ВИРІВНЮВАННЯ В ДЕРЖАВНІЙ РЕГІОНАЛЬНІЙ ПОЛІТИЦІ УКРАЇНИ

Цілі фінансового вирівнювання реалізуються в державній регіональній політиці. У 2001 році в Україні була розроблена Концепція державної регіональної політики, у 2005-му – ухвалено Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів», у 2006 – Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 року. В цих документах визначено правові, економічні та організаційні засади державної регіональної політики, її пріоритетні напрями та фінансове забезпечення, механізм державного регулювання і стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій. У досягненні визначених цілей державної регіональної політики важливе місце відведено фінансовим, у тому числі бюджетним, важелям.

Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 року визначив правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій. У законі сформульовано сутність стимулювання розвитку регіонів – як комплексу правових, організаційних, наукових, фінансових та інших заходів, спрямованих на досягнення сталого розвитку регіонів на основі поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів на загальнодержавному і регіональному рівнях, максимально ефективного використання потенціалу регіонів в інтересах їх жителів та держави загалом.

Метою стимулювання розвитку регіонів визнано:

– забезпечення сталого розвитку регіонів в інтересах усієї України, підвищення рівня життя населення, подолання бідності та безробіття, формування середнього класу;

– ефективне використання економічного, наукового, трудового потенціалу, природних та інших ресурсів, а також особливостей регіонів для досягнення на цій основі підвищення рівня життя людей, оптимальної спеціалізації регіонів у виробництві товарів та послуг;

– створення рівних умов для динамічного, збалансованого соціальноекономічного розвитку регіонів України;

– забезпечення додержання визначених державою соціальних гарантій для кожного громадянина незалежно від місця його проживання;

– подолання депресивного стану окремих територій, своєчасне і комплексне розв’язання проблем охорони довкілля.

У законі узагальнено основні засади, на яких має формуватися стимулювання розвитку регіонів в нашій країні. Це, зокрема, такі:

– збалансування загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів розвитку, визначення державою з урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування науково обґрунтованих пріоритетних напрямів регіонального розвитку;

– програмно-цільовий підхід до розв'язання проблем соціально-економіч ного розвитку, створення сприятливого інвестиційного середовища в регіонах;

– максимальне наближення послуг, що їх надають органи державної влади та органи місцевого самоврядування, до споживачів цих послуг;

– концентрація на конкурсній основі коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, а також інших ресурсів з метою досягнення найбільш ефективного їх використання для цілей регіонального розвитку;

– співробітництво та взаємна відповідальність центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, наукових і громадських організацій та інших суб'єктів у виконанні завдань регіонального розвитку.

У зазначеному законі вперше дано тлумачення поняття «регіон», під яким розуміється територія областей, міста Києва.

Крім того, визначено умови визнання та показники розвитку, за якими території набувають статусу депресивних; дано їх класифікацію, що є важливим для створення ефективного механізму бюджетного вирівнювання.

Депресивні території законом поділено на групи: регіон; промисловий район; сільський район; місто обласного значення. Вказано, що статус депресивної надається території з метою створення правових, економічних та організаційних засад для вжиття органами державної влади та органами місцевого самоврядування особ ливих заходів для стимулювання розвитку таких територій.

Територія може бути визнана депресивною у разі, якщо соціально-економічні показники її розвитку відповідають одночасно всім умовам, визначеним законом. Зокрема, депресивним може бути визнано:

– регіон, у якому протягом останніх п'яти років середній показник обсягу валового регіонального продукту на одну особу є найнижчим;

– промисловий район, у якому протягом останніх трьох років рівень зареєстрованого безробіття та частка зайнятих у промисловості є значно вищими, а обсяг реалізованої промислової продукції (робіт, послуг) на одну особу та рівень середньомісячної оплати праці є значно нижчими за відповідні середні показники розвитку територій цієї групи;

– сільський район, у якому протягом останніх трьох років щільність сільського населення, коефіцієнт природного приросту населення, рівень

середньомісячної оплати праці та обсяг реалізованої сільськогосподарської продукції (робіт, послуг) на одну особу є значно нижчими, а частка зайнятих у сільському господарстві є значно вищою за відповідні середні показники розвитку територій цієї групи;

– місто обласного значення, в якому протягом останніх трьох років рівень зареєстрованого, зокрема довготривалого, безробіття є значно вищим, а рівень середньомісячної оплати праці є значно нижчим за відповідні середні показники розвитку територій цієї групи;

– населений пункт, на території якого з 1996 року ліквідовано вугледобувні та вуглепереробні підприємства, але не були здійснені в повному обсязі заходи щодо вирішення соціально-економічних та екологічних питань, передбачені проектами ліквідації зазначених підприємств.

Граничні рівні відхилення соціально-економічних показників розвитку територій від середніх показників розвитку територій відповідних груп визначає Кабінет Міністрів України.

Визначення вихідних понять та критеріїв депресивності територій створює необхідні передумови для практичного втілення основних принципів державного стимулювання регіонів, задекларованих у законодавстві:

– об’єктивність і відкритість при визначенні територій для державного стимулювання їхнього розвитку;

– одночасна концентрація зусиль і коштів на відносно невеликій кількості територій з метою досягнення максимального соціально-економічного розвитку;

– неприпустимість використання цільової державної підтримки для фінансування поточних потреб територій;

– максимальне використання можливостей самих територій у розробці і реалізації системи заходів з подолання депресивності.

У Законі України «Про стимулювання розвитку регіонів» визначено порядок фінансування заходів щодо стимулювання їхнього розвитку та подолання депресивності територій, яке здійснюється за рахунок коштів, передбачених на цю мету в законах України про Державний бюджет України та рішеннях про місцеві бюджети, а також з інших джерел відповідно до законодавства. Під час визначення обсягів коштів, призначених для стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій, не враховуються суми дотацій вирівнювання та субвенцій, що спрямовуються на виконання органами місцевого самоврядування власних та наданих законом повноважень органів виконавчої влади, а також кошти, що спрямовуються згідно із законодавством на ліквідацію наслідків надзвичайних екологічних ситуацій, техногенних катастроф та стихійного лиха.

У Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року акцентовано на ключовій проблемі, що потребує поетапного розв'язання, – це послаблення диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів, підвищення їхньої конкурентоспроможності та інвестиційно-інноваційної активності. Річ у тому, що поглиблення дисбалансу в економічно-соціальному розвитку на регіональному та місцевому рівні істотно ускладнює реалізацію єдиної політики у сфері соціально-економічних перетворень, збільшує загрозу виникнення регіональних криз, дезінтеграції національної економіки; перешкоджає формуванню загальнодержавного ринку товарів і послуг; не дає змоги повною мірою використовувати потенціал міжрегіонального та прикор донного співробітництва; ускладнює розв'язання екологічних проблем.

Серед стратегічних завдань державної політики регіонального розвитк у, які реалізуються за допомогою міжбюджетних відносин, визначено:

– реформування системи адміністративно-територіального устрою шля хом створення правових, економічних і організаційних умов для формування територіальних громад, які забезпечуватимуться матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсязі, достатньому для ефективної реалізації завдань і виконання функцій місцевого самоврядування;

– розширення фінансово-економічних можливостей територіальних громад, посилення мотивації органів місцевого самоврядування щодо зміцнення місцевих бюджетів через упровадження на державному рівні соціальних стандартів надання послуг населенню незалежно від місця проживання.

У Стратегії зазначено, що розподіл повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування різних рівнів має здійснюватися за принципом субсидіарності. Для зміцнення матеріальної бази органів місцевого самоврядування та підвищення рівня їх ресурсного забезпечення необхідно у першочерговому порядку вирішити питання щодо підвищення рівня заінтересованості органів місцевого самоврядування у збільшенні обсягу надходжень до державного бюджету; зміцнення місцевих бюджетів розвитку; запровадження програмно-цільового методу формування та виконання місцевих бюджетів, а також практики середньострокового фінансового планування на місцевому та регіональному рівні.

З метою надання державної підтримки регіональному розвитку в Україні створено *державний фонд регіонального розвитку*, який визначено важливим інструментом реалізації державної регіональної політики.

Постановою Кабінету Міністрів України «Питання державного фонду регіонального розвитку» від 4 липня 2012 року № 656 визначено порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм (проектів), що можуть реалізуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку та порядок використання коштів цього фонду.

Згідно з вищезазначеною постановою Міністерство економіки України у двотижневий строк після набрання чинності постановою Кабінету Міністрів України про схвалення прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди доводить обласним, Київській міській держадміністрації у межах індикативного прогнозного обсягу розрахунковий обсяг бюджетних коштів на плановий бюджетний період із дотриманням таких критеріїв розподілу між областями та містом Києвом:

70% бюджетних коштів – відповідно до чисельності населення, яке проживає у відповідному регіоні;

30% бюджетних коштів – з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку регіонів відповідно до показника валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу (для регіонів, у яких зазначений показник становить менш як 75% середнього показника в Україні). Ця частина коштів спрямовується на підвищення конкурентоспроможності й інвестиційної привабливості регіонів та окремих адміністративно-територіальних одиниць, зокрема на фінансування інвестиційних програм (проектів), які сприяють розвиткові інфраструктури, створенню нових робочих місць, енергозбереженню та захисту природного довкілля.

Основними критеріями конкурсного відбору інвестиційних програм, що можуть реалізуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, визначено:

– відповідність пріоритетам розвитку регіонів, визначеним державною стратегією регіонального розвитку та регіональними стратегіями розвитку;

– створення, приріст чи оновлення основних засобів комунальної власності або спільної власності територіальних громад;

– зменшення обсягів незавершеного будівництва – першочерговість спрямування коштів на фінансування пускових об’єктів будівництва і реконструкції та об’єктів з високим ступенем будівельної готовності;

– пріоритетність фінансування інвестиційних програм (проектів), які мають важливе значення для соціально-економічного розвитку двох і більше регіонів;

– відповідність вимогам енергозбереження та захисту природного довкілля, що встановлені законодавством;

– оптимізація мережі соціальної інфраструктури з урахуванням під час будівництва нових об'єктів показника фактичного забезпечення об'єктами соціального призначення на одного мешканця відповідної адміністративно-територіальної одиниці порівняно із середньою в регіоні;

– ефективність реалізації інвестиційної програми (проекту) [строк окуп ності, створення нових робочих місць, надходження до державного і місце вих бюджетів податків і зборів (обов'язкових платежів), приріст або оновлення основних засобів, уведення в дію потужностей, інші показники оцін ки успішності реалізації].

Умовами фінансування інвестиційних програм (проектів) за рахунок бюджетних коштів визначено:

– наявність затвердженої в установленому законодавством порядку проектної документації на будівництво та реконструкцію об'єктів соціально-культурного, житлово-комунального призначення й інфраструктури, що підвищує конкурентоспроможність та інвестиційну привабливість регіону, окремих районів і населених пунктів;

– мінімальна кошторисна вартість: для інвестиційних програм (проектів) регіонального (міжрегіонального) значення і тих, що реалізуються у містах обласного значення, – не менш як 1 000 тис. грн; для інвестиційних програм (проектів) районного значення і тих, що спрямовані на розв'язання проблем однієї або кількох територіальних громад (міст районного значення, сіл, селищ), – не менш як 200 тис. грн;

– середньостроковий період фінансування;

– співфінансування з місцевих бюджетів та інших джерел у таких розмірах: для інвестиційних програм (проектів), що реалізуються у м. Києві, – не менш як 20% загальної суми коштів, передбачених для їх фінансування за рахунок усіх джерел у поточному бюджетному періоді; для інвестиційних програм (проектів), що реалізуються у обласних центрах,

– не менш як 10% загальної суми коштів, передбачених для їх фінансування за рахунок усіх джерел у поточному бюджетному періоді; для інвестиційних програм (проектів), що реалізуються у містах обласного та районного значення, а також для об'єктів, які належать до спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст

і перебувають в управлінні обласних рад, – не менш як 5% загальної суми коштів, передбачених для їх фінансування за рахунок усіх джерел у поточному бюджетному періоді.

Реалізація інвестиційних програм (проектів) у селах та селищах може здійснюватися без співфінансування з місцевих бюджетів.

В інвестиційній програмі (проекті) слід зазначати:

– основні проблеми, що спричинили необхідність реалізації інвестиційної програми (проекту), та обґрунтування мети і доцільності їх реаліза ції, очікувані результати реалізації інвестиційної програми (проекту);

– територія, на якій буде реалізовано інвестиційну програму (проект);

– строк реалізації інвестиційної програми (проекту) (дата початку і дата завершення);

– наявність експертних висновків, погоджень, сертифікатів, документів дозвільного характеру;

– орієнтовний обсяг витрат (тис. грн) для реалізації інвестиційної програми (проекту);

– обсяг використаних ресурсів, їх опис та ступінь будівельної готовності об'єкта;

– прогнозні джерела фінансування, обґрунтування необхідності фінансування за бюджетні кошти; прогнозні показники співфінансування інвестиційної програми (проекту) за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету. У разі реалізації інвестиційної програми (проекту) міжрегіонального значення подається інформація про його спільне фінансування іншими заінтересованими сторонами;

– інноваційна спрямованість інвестиційної програми (проекту);

– вплив реалізації інвестиційної програми (проекту) на природне середовище;

– відповідність інвестиційної програми (проекту) програмним і прогнозним документам економічного і соціального розвитку держави, відповідного регіону, міста, району державним цільовим програмам, а також пріоритетам розвитку регіонів, визначеним державною та регіональними стратегіями розвитку регіонів.

Бюджетні кошти спрямовуються на фінансування інвестиційних програм (проектів) у разі забезпечення виконання:

– державної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій розвитку;

– державних цільових програм та інвестиційних програм (проектів) у частині виконання заходів регіонального розвитку;

– угод щодо регіонального розвитку та програм подолання депресивності територій;

– державних програм розвитку транскордонного співробітництва;

– програм і заходів соціально-економічного розвитку регіонів, включаючи програми і заходи розвитку окремих адміністративно-територіаль них одиниць (зокрема малих міст, гірських населених пунктів, населених пунктів зон спостереження тощо).

Державний фонд регіонального розвитку повинен стати важливим джерелом акумулювання коштів на розвиток комунального господарства.

З метою посилення ролі регіонів у модернізації комунального господарства триватиме децентралізація системи міжбюджетних відносин. Вирішення такого завдання лише за рахунок державного і місцевих бюджетів неможливе, тому необхідно створювати всі умови для залучення до цього процесу міжнародних фінансових організацій, приватних інвесторів, у тому числі на умовах державно-приватного партнерства. Від того, якими будуть ці процедури – прозорими чи непрозорими, зрозумілими чи незрозумілими, – залежить у кінцевому підсумку ефективність державного фонду регіонального розвитку.

Висновки. У державній регіональній політиці реалізуються цілі фінансового вирівнювання. Сучасна державна регіональна політика в Україні спрямована на зміцнення конкурентоспроможності регіонів та їх ресурсного потенціалу, розвиток людських ресурсів на регіональному рівні національної економіки, забезпечення міжрегіональної співпраці, створення інституційних умов для розвитку регіонів та успішного впровадження комплексних структурних реформ в Україні. Важливим інструментом реалізації державної регіональної політики й державної підтримки регіонального розвитку в Україні є державний фонд регіонального розвитку.

6.6. НЕОБХІДНІ УМОВИ ПІДВИЩЕННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ФІНАНСОВОГО ВИРІВНЮВАННЯ

Система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Такий висновок зазначено в Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 року. В Концепції акцентовано, що функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях. Тому як першочергову визначено необхідність розв’язання проблеми погіршення якості та доступності публічних послуг унаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів міс цевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження.

Визначено, що публічні послуги мають надаватися відповідно до встановлених державних стандартів з урахуванням необхідності дотримання таких засад:

• територіальної доступності, що передбачає надання визначеного переліку послуг на території громади, де проживає особа;

• належної матеріально-технічної бази для надання основних форм публічних послуг, за якої органи місцевого самоврядування повин ні мати у своєму розпорядженні відповідні приміщення та інфраструктуру;

• відкритості інформації про послуги, порядок та умови їх надання, що є важливою умовою забезпечення ефективного механізму надання публічних послуг;

• професійності надання публічних послуг як гарантії їхньої належної якості.

Однією з необхідних умов забезпечення якості та доступності публічних послуг на місцевому рівні, а також підвищення ефективності фінансового вирівнювання в Україні є проведення *бюджетної децентралізації*, адже кінцевою метою її є поліпшення якості суспільних послуг, що надаються громадянам за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів. Причому відповідають за надання таких послуг загальнодержавні або місцеві органи влади. За своїм змістом бюджетна децентралізація становить передачу повноважень, функцій і компетентності від центрального уряду до органів місцевого самоврядування, що супроводжується передачею відповідних фінансових ресурсів.

Проведення бюджетної децентралізації неможливе без створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень. Тому Концепцією передбачено застосування певних підходів, які в кінцевому підсумку впливатимуть на проведення фінансового вирівнювання:

• наділення органів місцевого самоврядування ресурсами, необхідними для здійснення визначених законом повноважень;

• розрахунок обсягів міжбюджетних трансфертів на основі уніфікованих стандартів надання публічних послуг;

• надання трансфертів з державного бюджету безпосередньо кожному місцевому бюджету;

• визначення фінансовою основою здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень податків та зборів, які пов’я зані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

• закріплення за місцевими бюджетами частини коштів, що надходять від сплати податку на прибуток новостворених юридичних осіб, протягом п’яти років від дати інвестування в юридичну особу;

• надання органам місцевого самоврядування права регулювати ставки місцевих податків і зборів;

• недопущення надання іншими органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади податкових пільг, які зменшують власні доходи місцевих бюджетів. Пільги з місцевих податків і зборів можуть встановлюватися лише тим органом місцевого само врядування, до бюджету якого зараховуються такі податки і збори;

• надання органам місцевого самоврядування доступу до залучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку шляхом спрощення процедур погодження запозичень і місцевих гарантій та збалансування їх із способами державного контролю, спрямованого на запобігання банкрутству об’єктів права комунальної власності;

• підвищення прозорості та ефективності використання бюджетних коштів шляхом запровадження програмно-цільового методу для всіх місцевих бюджетів;

• визначення матеріальною основою місцевого самоврядування майна, зокрема землі, що перебуває у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (у комунальній власності), об’єктів спільної влас ності територіальних громад сіл, селищ, міст, району, області, а також належної бази оподаткування;

• надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об’єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад;

• максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення та сприяння розвиткові форм прямого народовладдя тощо.

У Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленій Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015, одним із першочергових завдань також визначено проведення децентралізації. Метою політики у сфе рі децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, прин ци пів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Пріоритетом в управлінні публічними фінан сами має стати підвищення прозорості й ефективності їх розподілу і витрачання.

Прозорість бюджетного процесу на всіх його рівнях і стадіях, участь у ньому широких верств населення стає в сучасних умовах важливою і неодмінною умовою проведення бюджетної децентралізації в Україні.

Прозорість і доступ громадськості до бюджетного процесу дає можливість:

- точніше визначати потреби громадян;
- впливати на надання громадських послуг необхідного переліку і якості;
- підвищити ефективність витрачання бюджетних коштів і відповідальність органів влади;
- забезпечити дієвий громадський контроль за використанням бюджет них коштів;
- істотно зменшити корупцію;
- зміцнити довіру населення до органів влади;
- поліпшити міжнародний імідж та інвестиційну привабливість країни.

Відкритість процесу складання, розгляду, ухвалення, виконання, а також звітування щодо виконання державного і місцевих бюджетів і залучення до цього широких верств населення є складовою загальної відкритості владних структур. Слід зазначити, що формування навичок громадської участі у вирішенні державних справ відбувається саме на місцевому рівні; в територіальних громадах найбільш тісний зв'язок між владою і громадянами; наочними і більш відчутними для населення є результати діяльності органів місцевого самоврядування, сформованих на основі їхнього вибору.

Вихідні засади бюджетної прозорості визначені низкою міжнародних документів, зокрема такими: Лімська декларація керівних принципів контролю (1977), Кодекс кращої практики щодо прозорості в податково-бюджетній сфері, розроблений Міжнародним валютним фондом (1998), Декларація про прозорість, підзвітність і громадську участь у бюджетному процесі (Танзанія, 2011), Глобальна ініціатива щодо забезпечення прозорості у бюджетно-податковій сфері (2012).

В Україні сформовано необхідне законодавче забезпечення бюджетної прозорості, закріплене в Конституції України, Бюджетному кодексі України (2010), законах України «Про інформацію» (1992), «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997), «Про доступ до публічної інформації» (2011), Указі Президента України «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» (2011) та інших нормативних актах.

Протягом останніх років у низці концептуальних урядових документів щодо модернізації державних фінансів, місцевого самоврядування, а також у довгострокових стратегіях розвитку країни ставилися завдання із забезпечення прозорості бюджетного процесу на державному і місцевому рівнях, а також максимального залучення населення до ухвалення управлінських рішень, сприяння розвиткові форм прямого народовладдя. Вирішення зазначених питань передбачено Концепцією реформування місцевих бюджетів (2007), Стратегією розвитку системи управління державними фінансами (2013), Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2014), «Стратегією реформ – 2020» (2014).

Проте аналіз чинної бюджетної практики дає можливість зробити висновок, що реальної прозорості бюджетного процесу в нас поки що не досягнуто. За оцінками Міжнародного бюджетного партнерства, протягом останніх років відбулося зменшення індексу відкритості бюджету в Україні з 62 балів до 54 балів (за 100-бальною шкалою), головним чином унаслідок:

- низької якості доступних для громадськості бюджетних документів;
- неоприлюднення піврічного звіту виконання бюджету, на основі якого приймаються рішення щодо зміни економічних зобов'язань і впливу їх на бюджетну політику;
- відсутності «бюджету для громадян», тобто представлення бюджету в доступній для широких верств населення формі, що необхідно для розуміння урядових планів відносно збільшення державних доходів та напрямів витрачання суспільних ресурсів задля досягнення цілей бюджетної політики;
- низького рівня участі громадськості в бюджетному процесі.

Суттєве поліпшення стану бюджетної прозорості є однією з основнихнення фінансового вирівнювання, зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування, формування громадянського суспільства в Україні.

Для забезпечення бюджетної прозорості необхідно:

- сформувати нормативно-правову базу і законодавчо закріпити вимоги щодо оприлюднення бюджетної інформації в обсягах та порядку згідно з міжнародними стандартами бюджетної прозорості;
- запровадити обов'язкове оприлюднення піврічного звіту про виконання бюджету у форматі, який дає можливість проаналізувати ухвалені рішення органами центральної та місцевої влади щодо зміни економічних зобов'язань і впливу їх на бюджетну політику держави і органів місцевого самоврядування;

• запровадити обов’язкове оприлюднення проектів рішень про місцеві бюджети, місячних та піврічних звітів про їх виконання, аудиторського висновку про виконання Державного бюджету і місцевих бюджетів;

• розробити стандартний формат доступного до розуміння громадськістю «бюджету для громадян» окремо щодо державного і місцевих бюджетів, законодавчо визначити обов’язковість та порядок його розроблення й оприлюднення;

• розробити комплекс заходів, спрямованих на збільшення можливостей та форм активного залучення громадськості до всіх стадій бюджетного процесу щодо державного бюджету і місцевих бюджетів.

Висновки. Важливою умовою підвищення результативності фінансового вирівнювання є децентралізація управління, і в тому числі бюджетна децентралізація. Для успішного їх здійснення необхідно: провести подальше системне зміцнення дохідної бази місцевого самоврядування; сформувати ефективний механізм стимулювання податкових зусиль територіальних громад; установити дієвий громадський контроль за рухом бюджетних ресурсів; утілювати в бюджетну практику принципи публічності та прозорості.

Бюджетна децентралізація і прозорість бюджетного процесу на всіх його рівнях сприятимуть поліпшенню якості суспільних послуг, що надаються громадянам за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів.