КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

На правах рукопису

БРЕЧКО ОЛЕКСАНДР ВОЛОДИМИРОВИЧ

УДК 35.073.52

ФІНАНСОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ РЕГІОНУ (на прикладі Тернопільської області)

Спеціальність 08.02.03. –
Організація управління, планування та регулювання економікою

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук

Науковий керівник -
доктор економічних наук,
професор
Савченко А.Г.

Київ – 2004

З М І С Т

Вступ..... **3**

Розділ І: Теоретико-методологічні засади фінансового регулювання економіки регіону..... 9

1.1. Державне регулювання, як функція управління економікою..... **9**
1.2. Фінансовий механізм в системі державного регулювання економіки..... **27**
1.3 Регіон, як об'єкт фінансового регулювання..... **42**

Висновки до І розділу..... **62**

Розділ ІІ: Аналіз фінансового механізму регіону..... 66

2.1. Оцінка фінансової бази економіки регіону та її використання..... **66**
2.2. Нормативно-правове забезпечення фінансового механізму регіону..... **96**
2.3. Бюджет як засіб фінансового регулювання економіки регіону..... **115**

Висновки до ІІ розділу..... **142**

Розділ ІІІ: Вдосконалення фінансового механізму державного регулювання регіональної економіки 147

3.1. Нормативи бюджетної забезпеченості як інструмент фінансового регулювання економіки регіону..... **147**
3.2. Механізм трансфертів та його роль у фінансовому регулюванні економіки регіону..... **160**
3.3. Фінансовий механізм інвестування в економіку регіону..... **182**

Висновки до ІІІ розділу..... **209**

ВИСНОВКИ..... 213
ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ..... 218
ДОДАТКИ..... 237

В С Т У П

Актуальність теми дисертаційного дослідження випливає із необхідності: формування сучасної моделі фінансового механізму державного регулювання економіки регіону, адаптованої до світових стандартів з урахуванням вітчизняної специфіки; розробки нових наукових підходів до вдосконалення організаційного та функціонального механізмів управління формуванням та використанням фінансових ресурсів адміністративно-територіальних утворень; подолання негативних тенденцій та кризових явищ в управлінні регіональним розвитком, і посилення ефективності фінансових важелів державного регулювання соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень.

Поглиблення євроінтеграційних процесів в Україні на фоні здійснення економічних реформ, відповідно до Концепції державної регіональної політики, Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, зумовлює необхідність трансформації соціально-економічних систем та явищ, особливо їх фінансової складової на усіх управлінських рівнях, що, в свою чергу, має сприяти формуванню сучасної моделі фінансового механізму державного регулювання економікою. Строкатість та безсистемність застосування фінансових інструментів державного впливу на економіку найбільш повно проявило себе на регіональному рівні, що в результаті призводить до незворотності негативних тенденцій та кризових явищ в управлінні регіональним розвитком.

Питанням фінансового регулювання економічним розвитком регіону займались ряд вітчизняних та зарубіжних науковців, ідеї яких знайшли своє відображення в їх наукових працях. Значний внесок у формування вітчизняної наукової моделі регіональної фінансової політики внесли провідні вчені-економісти: Л.Бабич, Й.Бескид, В.Бєсєдін, О.Василик, В.Геєць, І.Горський, М.Долішній, А.Єпіфанов, О.Заруба, С.Каламбет, В.Кравченко, А.Коломієць, І.Лукінов, І.Луніна, А.Мельник, В.Опарин, К.Павлюк, Б.Панасюк, Д.Полозенко, В.Поповкін, І.Сало, В.Федосов, М.Чумаченко, Л.Шаблиста, С.Юрій та інші, а також російські вчені Л.Дробозіна, В.Лексин, Г.Поляк, В.Родіонова, Д.Черник, А.Швецов. Разом з тим, в економічній літературі

недостатньо досліджені можливості трансформації фінансового механізму державної регіональної політики відповідно до нових умов розвитку фінансової системи України, визначених Бюджетним кодексом. Вдосконалення потребують правові, організаційні, функціональні аспекти управління формуванням та використанням фінансової бази регіону.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація пов'язана з виконанням наукових досліджень, передбачених планом науково-дослідної роботи кафедри макроекономіки та державного управління Київського національного економічного університету, в рамках теми "Прогнозування та державне регулювання соціально-економічного розвитку країни" (номер державної реєстрації 0101V007346).

Особисто автором підготовлений параграф "Удосконалення фінансового механізму державного регулювання регіональної економіки", в якому розкрито роль та напрямки удосконалення фінансових інструментів в системі державного управління соціально-економічним розвитком регіону.

Мета і задачі дослідження. Метою дисертаційного дослідження є розробка теоретичних та методичних положень щодо фінансового механізму державного регулювання регіональної економіки та обґрунтування шляхів його вдосконалення, як фактора соціально-економічного розвитку регіону.

Реалізація визначеної мети зумовила постановку і розв'язання наступних основних завдань:

обґрунтувати суть фінансових ресурсів регіону і визначити їх роль в регіональному відтворювальному процесі;

виявити позитивні і негативні сторони нормативно-правового забезпечення фінансового механізму державного регулювання економіки регіону;

проаналізувати інституційне забезпечення регіональної фінансової політики;

сформувати аналітичну модель оцінки фінансової бази регіону;

дослідити практику формування місцевих бюджетів та обґрунтувати рекомендації щодо підвищення їх ролі в державному регулюванні регіональної економіки;

проаналізувати роль та напрямки бюджетного регулювання в структурі фінансового механізму державного регулювання економіки регіону;

визначити шляхи щодо вдосконалення механізму бюджетних трансфертів в системі фінансового регулювання регіональної економіки;

розробити рекомендації щодо посилення впливу фінансового механізму на інвестиційну діяльність в регіоні.

Об'єктом дослідження є фінансові умови та результати соціально-економічного розвитку Тернопільської області.

Предмет дисертаційного дослідження складає фінансовий механізм державного регулювання соціально-економічного розвитку регіону.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження фінансового механізму державного регулювання економіки регіону становлять загальнонаукові та конкретні методи дослідження. Серед загальнонаукових методів дослідження використано діалектичний підхід до вивчення економічних явищ та процесів, який передбачає всебічне виявлення закономірностей, тенденцій і взаємозалежностей, що постійно змінюються і розвиваються. Конкретними методами дослідження є методи: системного та логічного підходів, метод нормативно-логічного аналізу, статистичний, порівняння, економіко-математичного моделювання, прогнозування, експертних оцінок і інші.

Так, для дослідження місця фінансового регулювання в системі державного управління загалом, та регулювання соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень зокрема, використано методи діалектики та формальної логіки; для визначення шляхів оптимізації інструментарію фінансового механізму регіонального управління використані методи системного аналізу, економіко-математичного моделювання; для виявлення кола проблем, пов'язаних з реалізацією фінансового механізму в регулюванні соціально-економічного розвитку регіону, використано метод експертних оцінок, статистичний метод, порівняння, класифікації, структуризації.

В процесі виконання роботи використано законодавчо-нормативну базу України, яка визначає правові основи фінансової політики в Україні та її місце в системі інструментарію державного регулювання економіки регіону;

теоретичні та практичні розробки вітчизняних та зарубіжних вчених, економістів; періодичні видання; статистичні збірники; матеріали науково-практичних конференцій.

Наукова новизна отриманих результатів. Проведення дисертаційного дослідження дало змогу отримати наступні наукові результати:

- ⇨ Запропоновано авторське визначення поняття "фінансового механізму державного регулювання економіки регіону", під яким слід розуміти сукупність фінансових інструментів, за допомогою яких створюються фінансові передумови та стимули для соціально-економічного розвитку території, відповідно до цілей та завдань регіональної економічної політики.
- ⇨ Вперше обґрунтовано модель оцінки фінансової стійкості регіону, яка повинна проводитися за допомогою наступних показників: коефіцієнту фінансової незалежності або коефіцієнту фінансової автономії; коефіцієнту фінансового левериджу; коефіцієнту фінансової стабільності.
- ⇨ Розроблено методику оцінки фінансової бази регіону, в основі якої лежить секторний аналіз процесу формування регіональних фінансових ресурсів, що дозволяє визначити місце фінансових ресурсів окремих секторів (домашніх господарств, державного управління, фінансових та нефінансових установ, тіньового сектору) в регіональному відтворювальному процесі.
- ⇨ Удосконалено методичні підходи до визначення видаткових потреб території, які передбачають розрахунок агрегованих нормативів бюджетної забезпеченості, що дозволятимуть краще враховувати обсяг регулятивних функцій місцевих органів влади.
- ⇨ Обґрунтовано методичні підходи щодо визначення рівня фінансування: по-перше, регіонального управління, через врахування кількості адміністративно-територіальних одиниць в районах та типових штатних нормативів (мережі бюджетних установ); по-друге, освіти, на основі визначення обсягів витрат з врахуванням видатків на підготовку кадрів навчальних закладів та зміцнення їх матеріальної бази;
- ⇨ Запропоновано скорегувати нормативи бюджетної забезпеченості адміністративно-територіального утворення на коефіцієнт його розвитку,

що сприятиме встановленню відповідності між видатковими зобов'язаннями місцевих органів влади і регулятивними функціями.

- ⇨ Запропоновані індикатори ефективності міжбюджетних відносин, які включають: ступінь вирівнювання (коефіцієнт варіації) середньодушових видатків районів та міст, а також областей до середньоукраїнського значення; рівень заборгованості місцевих бюджетів; ступінь кореляції між змінами в обсягах трансфертів та запланованими надходженнями, а також між обсягом трансфертів та економією видатків; рівень забезпеченості соціальних потреб; рівень економії фінансових ресурсів регіону.
- ⇨ Удосконалено формулу розрахунку корегувального коефіцієнту в діючому алгоритмі визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, що враховує можливості як регіону, так і держави профінансувати не забезпечені доходами видаткові потреби.
- ⇨ Визначено напрямки оптимізації фінансового механізму інвестування в економіку регіону, що передбачають: вдосконалення системи державних капіталовкладень через використання конкурсної системи інвестування, яка базується на експертизі інвестиційних проектів; вдосконалення місцевої фіскальної системи; надання інвестиційних кредитів; залучення капіталу шляхом активізації місцевого ринку боргових зобов'язань; створення галузевих економічних зон; розвиток регіональної інвестиційної інфраструктури.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що розроблені методичні положення та обґрунтовані висновки і пропозиції можуть бути використані: в процесі реалізації положень Концепції державної регіональної політики; для вдосконалення фінансового механізму державного регулювання соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень. Результати дисертаційного дослідження можуть бути застосовані в економіко-аналітичній, плановій та прогностичній роботі підрозділів місцевих адміністрацій, апаратів обласних та районних адміністрацій і рад, в законотворчій діяльності Верховної Ради України, а також в роботі Міністерства фінансів України. Отримані результати знайшли своє відображення в роботі Головного фінансового управління Тернопільської обласної державної адміністрації (довідка №33-01/20/815 від 3.10.2003 року),

Головного управління економіки Тернопільської обласної державної адміністрації (довідка №01/1-533 від 24.07.2003 року). Основні положення та висновки дисертаційного дослідження використовуються кафедрою податків і фіскальної політики Тернопільської академії народного господарства при викладанні дисциплін "Фіскальна політика" та "Податковий менеджмент" (довідка № 978 від 15.10.2003 року).

Особистий внесок здобувача. Всі наукові результати, що викладені в дисертації й виносяться на захист, отримані автором особисто. З наукових праць, опублікованих у співавторстві, в дисертаційному дослідженні використано лише положення та ідеї, які є особистими досягненнями в роботі здобувача.

Апробація результатів дисертації. Результати дослідження апробовані автором на п'яти наукових та науково-практичних конференціях: науково-практичній конференції "Ефективність державного управління (регіональний аспект)", 2001 рік, м. Львів, Українська Академія державного управління при Президентові України; міжнародній студентсько-аспірантській науковій конференції "Україна в XXI столітті: формування економічної системи", 2001 рік, м. Львів, Львівський національний університет імені Івана Франка; першій міжнародній та другій всеукраїнській науковій конференції студентів та молодих вчених "Управління розвитком соціально-економічних систем: глобалізація, підприємництво, стале економічне зростання", 2001р., м. Донецьк, Донецький національний університет, НАН України, Інститут економіки промисловості; науково-практичній конференції "Бюджетно-податкова політика в Україні (проблеми та перспективи розвитку)", 2001р., м.Ірпінь, Академія державної податкової служби України; Всеукраїнській науково-практичній конференції "Економічні проблеми ринкової трансформації України", 2003 р., м.Львів, Львівський банківський інститут.

Публікації. За результатами дослідження опубліковано 11 наукових праць загальним обсягом 3,4 др. арк., 6 із яких – у фахових виданнях.

Структура та обсяги роботи. Дисертаційне дослідження складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел із 265 найменувань, 28 таблиць на 35 с., 20 рисунків на 20 с., 8 додатків на 15 с. Загальний обсяг роботи складає 210 сторінок друкованого тексту.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ РЕГІОНУ

1.1. ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ, ЯК ФУНКЦІЯ УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ

Проведення адміністративної реформи в Україні передбачає якісно новий рівень економіко-правових відносин та запровадження нових функцій державного управління, вивчення яких потребує розв'язання багатьох теоретичних і практичних проблем. За адміністративно-командної моделі економіки держава виступала загальноекономічним центром, головним суб'єктом власності і здійснювала загальнодержавне господарювання. В умовах ринкової економіки держава запроваджує нові економічні методи управління, здійснює якісно нові функції.

Саме тому, в нових умовах господарювання, державне управління розглядається не як комплекс директивних заходів, а як цілеспрямований, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження чи перетворення, який опирається на її владну силу. При цьому слід відмітити, що в науковій літературі відсутнє єдине визначення державного управління. Так, з позицій адміністративного права державне управління визначається як виконавча й розпорядча діяльність держави. Однак, це визначення не є достатньо повним. Для ширшого розкриття реального змісту державного управління в найбільш загальному вигляді використовується визначення, за яким державне управління – це владна, організуюча, виконавчо-розпорядна діяльність державних органів по виконанню завдань і функцій держави.

Управління як суспільне явище опрацьоване і пристосоване людьми для вирішення життєвих проблем, має багатогранний характер, складається з різноманітних елементів і взаємозв'язків. Це обумовлене тим, що в управлінні як суб'єктом, так і об'єктом управлінського впливу виступає людина – складне біосоціальне створіння природи і суспільства. Визначальним є і те, що управління органічно включене в механізми взаємодії природи, людини, суспільства.

В філософській літературі (К.Поппер, К.Ясперс та інші) управління аналізується з точки зору прояву в ньому сутнісних самоуправлінських

властивостей суспільства. Воно визнане історичним феноменом, який містить в собі більшість діалектичних закономірностей природи, суспільства і мислення[229]. Положення і висновки філософської думки створюють методологічну і світоглядну основу наукового пізнання і практичного удосконалення управління, сприяють орієнтації творчих пошуків.

Важливі аспекти управління розкриті соціологічною думкою (К.Маркс, М.Вебер, М.Веблен, Д.Бернхем та ін.), яка довела глибокі корелятивні залежності між станом управління і рівнем упорядження суспільних процесів [73, 145]. Відповідно виникла наукова течія "соціологія управління", в рамках якої це явище розглядається в якості складного механізму взаємовідносин між класами, соціальними прошарками і професійними групами, представниками різних народів.

Важливе значення для усвідомлення суті управління і його практичного використання мають економічні дослідження. Саме зусиллями економістів був закладений менеджмент – теорія управління бізнесом, підприємництвом, виробництвом. Синтез економічних і технологічних знань, здійснений Г.Фордом, Ф.Тейлором, Г.Емерсоном, А.Файолем і іншими відомими економістами, став тим поштовхом, який поступово привів до становлення тієї системи знань, яку в наші дні ми називаємо „теорією управління" [152]. Досвід показує, що управління є обов'язковою інтегруючою функцією будь-якої колективної економічної діяльності, яка обумовлена спеціалізацією і кооперацією праці, виробництва і обслуговування.

Розглядаючи процес державного управління з позицій системного підходу, в ньому слід виділити такі складові: об'єкт, суб'єкт, організаційну структуру, функціональні механізми, ресурсне забезпечення.

В цій системі суб'єкт управління (держава) визначає державно-владний характер і переважно правову форму взаємодії, а суспільство, як об'єкт управління, формує зміст взаємодії, який в свою чергу виступає поєднанням закономірностей, потреб та інтересів суспільної системи і можливостей (ресурсів) суб'єкта управління.

В залежності від сфер суспільної життєдіяльності, в яких здійснюється державне управління, виділяють: управління суспільством в цілому, економічне управління, соціальне управління, політичне управління, духовно-ідеологічне управління; від структури суспільних відносин: управління економічним, і відповідно, управління соціальним, політичним, і духовним

розвитком суспільства; від об'єктів управління: економічне управління, соціально-політичне управління, управління духовним життям.

Державне управління в економічній літературі розглядають з двох позицій [89, 90]:

1) з позицій загальних функцій управління (зовнішній аспект державного управління), висвітлених у менеджменті, до яких відносять: аналіз, планування, організацію, регулювання (координація), облік, контроль, стимулювання;

2) з позицій управлінських функцій конкретного суб'єкту (внутрішній аспект державного управління), які можна представити у вигляді схеми (див. рис.1.1).

Змістом державного управління є управлінські функції, процес реалізації яких спрямований на досягнення поставленої мети суб'єктом управління, що забезпечується при правильному врахуванні та використанні реальних можливостей, тобто відповідної законодавчої основи, об'єктивної інформації, матеріально-фінансових, людських ресурсів тощо. При цьому функції державного управління, як відносно самостійні елементи, обов'язково опираються на закон чи інший правовий акт при безпосередньому їх застосуванні управлінськими органами.

За критерієм змісту, характеру і обсягу впливу функції управління поділяються на загальні і специфічні. Загальними є такі функції управління (внутрішні і зовнішні), які відображають сутнісні моменти державного управління, його основні об'єктивно необхідні взаємозв'язки.

Специфічні функції управління відображають особливий зміст державного впливу, обумовленого різноманітністю багатьох взаємодіючих в управлінні компонентів. Вони реалізуються, як правило, в окремих сферах, галузях або на ділянках державного управління і детерміновані, в основному, запитами об'єктів управління. Можна виділити підгрупи специфічних функцій управління за видами об'єктів управління, так, як наприклад, управління економічними об'єктами вимагає зовсім інших управлінських впливів, ніж управління соціальними об'єктами і т.д. Навіть такі специфічні функції управління, як фінансування, оподаткування, ліцензування, регулювання праці і заробітної плати, кредитування і інші, в кожному із видів

керованих об'єктів, і в кожній відповідній керованій підсистемі одержують свій конкретний прояв.

Рис.1.1. Графічна модель процесу управління

Серед основних функцій державного управління національною економікою доцільно виділити:

1. Визначення стратегії економічного росту, цілей та пріоритетів розвитку господарства;

2. Проведення в життя нової технічної, структурної, інвестиційної політики, розробка та удосконалення законодавства.
3. Забезпечення функціонування ринкового механізму, підтримка державою загальної збалансованості економіки, усунення монопольного положення окремих суб'єктів господарювання, стимулювання конкуренції, забезпечення передумов для ефективної, самостійної і відповідальної роботи регіонів країни.
4. Регулювання проблем соціально-економічного розвитку, які ринковий механізм не може вирішувати самостійно і ефективно. Це, в першу чергу, забезпечення соціального захисту, справедливого розподілу доходів, згладжування структурних і регіональних диспропорцій, забезпечення ефективного розвитку міжнародних економічних відносин, сприяння здійсненню науково-технічного прогресу в потрібному напрямку, забезпечення екологічної безпеки.

Регулювання, як функція державного управління, є одним з інструментів його системи, що включає сукупність форм і методів цілеспрямованого впливу державних установ і організацій на розвиток суспільного способу виробництва (в тому числі продуктивних сил, техніко-економічних, організаційно-економічних та соціально-економічних відносин) для його стабілізації та пристосування до умов, що змінюються.

Термін „державне регулювання" в західній економічній літературі має два значення. В широкому розумінні слова він ототожнюється з державним втручанням в економіку взагалі, у вузькому – з адміністративно-правовою регламентацією функціонування бізнесу.

В основі державного регулювання економікою країн світу покладені моделі регулювання, які нерідко визначають як альтернативні одна до одної, до них відносять: кейнсіанську модель, монетарну модель, теорію раціональних очікувань та модель економіки пропозицій.

Теорія державного регулювання була створена Дж. М. Кейнсом (1883-1946рр.) і його послідовниками, її часто характеризують як теорію "ефективного попиту". Основні ідеї даної теорії були відображені у праці "Загальна теорія зайнятості, проценту і грошей" (1936 р.) [108], їх можна звести до таких основних позицій:

1. Визнання за системою вільного ринку генетичної вади – відсутності механізму забезпечення стійкого економічного розвитку. Саморегульована економіка приречена на недостатнє інвестування, оскільки в умовах ринкової економіки населення надає більшу перевагу ліквідним грошам, а не заощадженням.
2. Попит є домінуючим чинником дослідження економічної системи. Існуючий сукупний попит на ринку не гарантує повної зайнятості та повного використання ресурсів. Тобто в економіці, що саморегулюється, рівновага може встановитися і при неповній зайнятості.
3. Важливим чинником макрорівноваги є держава, яка через інструментарій фіскальної політики повинна підтримувати ефективний рівень сукупного попиту, цим самим стимулюючи ділову активність народного господарства.
4. Головним інструментом підтримки ефективного попиту виступає державне забезпечення інвестиційної активності, що сприятиме зростанню зайнятості населення, а звідси і національного доходу та споживання.
5. Загальний обсяг зайнятості визначається трьома факторами: схильністю до споживання, граничною ефективністю інвестицій, нормою проценту. Співвідношення між зростанням інвестицій, з одного боку, і зростанням зайнятості і доходу – з іншого, представлене через теорію мультиплікатора, яка стала центральною ланкою економічного вчення Кейнса і в цілому розкрила механізм економічного зростання.

Вплив державного сектору в кейнсіанській теорії на економіку країни загалом і на збільшення ефективного сукупного попиту, зокрема, можна звести до двох напрямів:

перший – за рахунок збільшення державних закупок або зниження податків;

другий – за рахунок зниження відсоткової ставки за кредит, що забезпечуватиме зростання граничної ефективності капіталу і збільшить інвестиції приватного сектора економіки.

При цьому, в умовах економічного спаду Кейнс віддавав більшу перевагу фіскальному інструментарію, оскільки держава за допомогою

державних витрат забезпечує значний мультиплікативний ефект для економіки. Негативними наслідками збільшення державних інвестицій є дефіцит бюджету, який, на думку Кейнса, можна подолати шляхом: ефективного використання бюджетних асигнувань; розробки довгострокових інвестиційних програм; збільшення податкових поступлень за рахунок розширення податкової бази; надання державних позик; використання грошової емісії.

Вплив держави на соціально-економічний розвиток народного господарства Кейнс розглянув в розширеній моделі товарного ринку з позицій оподаткування і державного інвестування. Для цього він використав функції:

1. Державних витрат: $G=G_a$, де G_a – мінімальні державні витрати;
2. Податкових платежів: $T=tY$, де t – частка податків у сукупних доходах, T– обсяг податкових платежів.

Аналітично розширена модель товарного ринку має вигляд :

$$\begin{cases} Y = C + I + X - M + G \\ C = C_a + c(Y-T) \\ I = I_a \\ X = X_a \\ M = M_a \\ G = G_a \\ T = tY \end{cases} \Rightarrow \quad Y = \frac{1}{1-c(1-t)}(C_a + I_a + G_a + X_a - M_a), \qquad [1.1]$$

де $(C_a+I_a+X_a-M_a+G_a)$ – мінімальний сукупний попит, який складається відповідно з мінімальних споживчих витрат (C_a), інвестиційних витрат (I_a), експортних доходів (X_a-M_a), державних витрат на закупки товарів та послуг (G_a);

c – гранична схильність до споживання;

$1/(1-c(1-t))$ – складний мультиплікатор державних витрат, який показує, на скільки зміна державних витрат може змінити сукупні доходи (випуск). Загальний ефект від зміни витрат дорівнюватиме мультиплікаторові, помноженому на величину зміни державних витрат.

Ефект податкової політики держави досліджується шляхом диференціювання рівняння розширеної моделі товарного ринку з впливом держави по обсягу податкових платежів (T) [108]:

$$Y = C_a + c \cdot (Y - T) + I_a + G_a + X_a - M_a, \qquad [1.2]$$

$$\frac{\partial Y}{\partial T} = -\frac{c}{1-c}, \qquad [1.3]$$

$$K_{mdp} = -\frac{c}{1-c}, \qquad [1.4]$$

де K_{mdp} – мультиплікатор державних податків, який показує, як зміна оподаткування впливає на скорочення (зростання) споживання в мультиплікативну кількість разів.

Отже, рівняння розширеної моделі товарного ринку дозволяє врахувати державну податкову політику і зміни в державній політиці витрат, через мультиплікатори. При оптимальному значенні частки податків у сукупних доходах, та при зростанні державних витрат, збільшується сукупний попит, а отже зростає кінцевий продукт з $У_0$ до $У_1$, що призводить до макроекономічного росту в країні (див.рис.1.2).

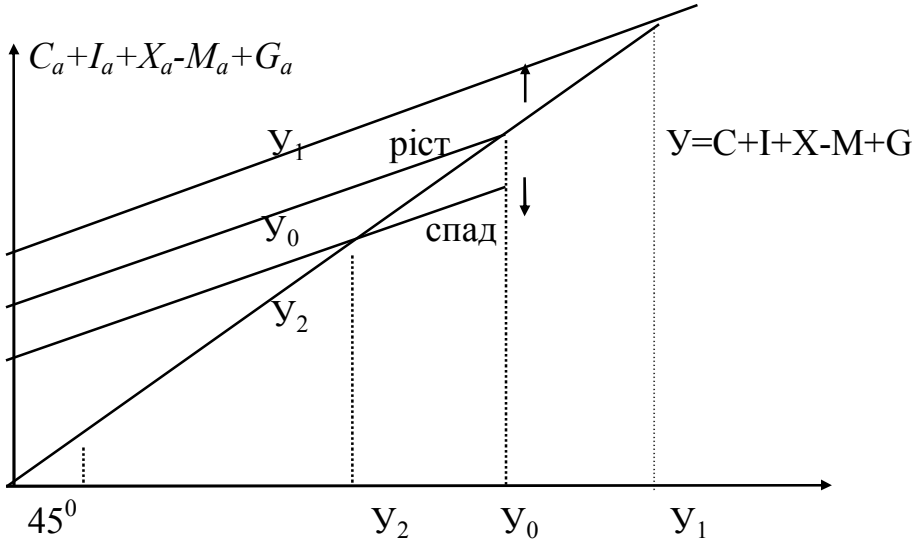

Рис.1.2. Графічна розширена модель товарного ринку Дж.М.Кейнса з впливом держави

Система заходів державного регулювання запропонована Дж.М.Кейнсом носила короткостроковий антикризовий характер, тому неокейнсіанці 50-60-х років (А.Хансен, С.Чейз, П.Самуельсон, Р.Гаррод), критикуючи обмежений характер державного регулювання, обґрунтували висновок про довгострокові, перспективні цілі державного регулювання економіки: прискорення структурної перебудови економіки, підвищення темпів економічного зростання, створення сприятливих умов для ринкової

конкуренції, завоювання нових конкурентних позицій на світових ринках, усунення надмірної диференціації доходів, забезпечення ринковій економіці соціально-орієнтованого характеру. По суті, саме такі цілі лежать сьогодні в основі державного регулювання більшості розвинутих країн Заходу та Сходу [202].

Усі різновидності кейнсіанського вчення входять в більш широкий напрям – економічного дирижизму, який відстоює необхідність розширення ролі держави в ринковому механізмі. До цього напряму відносять теорії французьких дирижистів Б. Де Жевенеля, Ж. Піру, Ф. Перру, та інших і вчення шведської економічної школи (Г.Мюрдаль, Е.Ліндберг, Е.Ліндаль, Б.Улін та інші) [142, 172].

Монетарна макроекономічна модель (основоположники: М.Фрідмен, Ф.Кейген,К. Бруннер, А.Шварц, Д.Лейдлер) досліджує вплив на економічну активність народного господарства інструментарію грошово-кредитної політики: зміни грошової маси, облікової ставки центрального банку, норми обов'язкових банківських резервів, проведення операцій на відкритому ринку цінних паперів.

Найбільш рішуче проти Кейнса і кейнсіанців у США з позицій неокласичних концепцій і неолібералізму виступив М.Фрідмен (1912). В економічній літературі теорію Фрідмена назвали контрреволюцією на революцію Кейнса. Гроші розглядаються Фрідменом як домінуючий фактор непрямого регулювання всіх процесів в економіці. На думку монетаристів, ні податкова, ні бюджетна політика не впливають на величину сукупного номінального попиту, бо вони означають тільки перекачування доходу з одного сектора до іншого на основі, так званої, політики "витискання". Державні видатки, на думку Фрідмена, змінюють тільки структуру попиту, не змінюючи при цьому його загальної величини. Номінальний попит зростає або зменшується не внаслідок державних видатків, а тільки в результаті збільшення або зменшення кількості грошей в обігу. Економічні цикли, за твердженням Фрідмена, залежать від циклічних рухів кількості грошей в обігу [257].

Макроекономічна модель "економіки пропозиції" (основоположники: А.Лаффер, Г.Стейн, Д.Гідлер, Д.Ванніскі) досліджує можливі шляхи

стимулювання пропозиції капіталів і робочої сили. Концепція “пропозиції” виходить із недостатності одної лише фінансової політики, яка впливає на попит і включає механізм цілеспрямованого впливу на пропозицію. В даному випадку ставка робиться на ресурсозберігаючий тип розвитку: зниження витрат виробництва, в тому числі, шляхом навчання робітників дефіцитним спеціальностям, створення добре працюючої служби зайнятості; робиться вплив на заробітну плату (мається на увазі стимулювання витрат на оплату праці при зниженні податків); створюється сприятлива система для розвитку підприємництва, особливо інноваційного, за умов реалізації сприятливого податкового регулювання [143, 172, 200].

Макромодель теорії раціональних очікувань, представниками якої є Р.Лукас, Т.Саржент, Р.Барро, виходить із того, що всі ринки є високо конкурентними, тому, і рівноважні ціни, і обсяги виробництва швидко пристосовуються до нових ситуацій на ринках чи до зміни в державній політиці, адже ціни на фактори виробництва еластичні і швидко змінюються, за умови, що споживачі, підприємці і володарі ресурсів змінюють економічну поведінку під впливом нової інформації. Така модель дозволяє визначати майбутні зміни в економіці за допомогою аналізу минулої та сучасної ринкової кон’юнктури і приймати управлінські рішення, які в найбільшій мірі відповідають інтересам економічних суб’єктів [172, 200].

Теоретичні основи державного регулювання на рівні регіону були закладені німецькою неокласичною школою, яка сформулювала основи наукової теорії розміщення продуктивних сил. Зокрема, А. Вебер (1868-1958рр.) заклав наукові основи оптимальної територіальної структури господарства, взаємозв’язків між центром і регіонами в процесі створення та розподілу вартості в промисловості, сільському господарстві, торгівлі; А.Льош (1906-1945 рр.) розробив теорію економічного районування, яка базувалася на оптимальному розміщенні підприємств, окремих галузей, які б забезпечували отримання територією максимального прибутку. Також в його працях досліджувалися ендогенні та екзогенні чинники розвитку економіки регіону. Й.Тюнен (1773-1850 рр.) досліджував ефект від раціонального розміщення сільськогосподарського виробництво, з позицій якого він

розглядав можливість економічного зростання територій на основі цінової політики на сільськогосподарську продукцію.

Усі зазначенні школи та напрямки економічного бачення проблеми державного регулювання економіки відіграли значну роль у формуванні в кінцевому рахунку змішаної системи регуляторної політики, де з одного боку держава стимулює збереження та дію ринкового механізму (через проведення антиінфляційної, демонополізаційної політики тощо), а з іншого вона за допомогою притаманних їй механізмів, забезпечує вирішення проблем ефективного розвитку економічної системи, економічної та екологічної безпеки, соціального захисту, справедливого розподілу доходів і інших, вирішення яких не можливе за умови самостійності дії ринкового механізму, в тому числі і на рівні регіону.

Серед вітчизняних науковців та дослідників, праці яких відіграють суттєву роль у розвитку та ефективному використанні механізмів державного регулювання, відомі Залога З., Крупка М., Мельник А., Михасюк І., Нікольський П., Панасюк Б., Савченко А. та інші.

Так, П. Нікольський трактує державне регулювання як перерозподіл фінансових ресурсів, відмічаючи, що джерелом регулювання обов'язково є додаткові фінансові ресурси, резервні фонди, невикористанні асигнування тощо [153]. Саме таку позицію ми підтримуємо, розглядаючи фінансовий механізм держаного регулювання як предмет нашого дослідження.

Аналіз сучасної економічної літератури дозволяє виділити два підходи до тлумачення державного регулювання: в довгостроковому аспекті, це здійснення стратегії економічного росту; в короткостроковому аспекті – забезпечення стабілізації економіки [148, 149, 169, 244].

Крім державного, в ринковій економіці виділяють квазіринкове регулювання, до складу якого входять громадське регулювання ринку (через систему профспілок, товариств споживачів і т.д.), та інституційне регулювання (через систему елементів ринкової інфраструктури).

Функції держави в економіці постійно переглядаються. Відмітимо, що вони суттєво відрізняються для країн з розвинутою ринковою економікою і для країн, які формують ринкові відносини. В умовах розвинутого ринку державне регулювання економіки – це втручання держави не в ринковий

механізм, а в передумови та побічні наслідки його функціонування. У першому випадку держава не повинна змінювати закони ринку, а впливати на економічне середовище, де діють ці закони, з метою спрямування економіки відповідно до визначених цілей та пріоритетів. У другому випадку держава, враховуючи обмежені можливості ринкового механізму, його здатність породжувати негативні побічні наслідки, може нейтралізувати їх за допомогою неринкового механізму (наприклад, політики соціального захисту малозабезпечених).

Проведене нами порівняльне дослідження економічних систем сучасного світового господарства дозволяє виділити три моделі державного регулювання змішаної економіки [92, 141, 149, 170, 192, 215, 220]:

1. Відносно вільна ринкова економіка США, де вплив держави по суті зводиться до правової регламентації бізнесу та стимулювання приватного підприємництва за рахунок фінансових важелів. Так, американські економісти К.Р.Макконнелл, С.Л.Брю виділяють функції держави, пов'язані з підтримкою функціонування ринкової системи через забезпечення правової і суспільної атмосфери. В даній ситуації 4/5 валового національного продукту США забезпечується ринковою системою, а решта виробляється під контролем держави [141,с.94]. Їх співвітчизник Дж.Ю.Стігліц при дослідженні функцій держави у своїй книзі „Економіка державного сектору", першопочаткову її роль бачить у забезпеченні юридичних норм, які регламентують усі економічні процеси, а другорядну – відводить функціям держави, пов'язаним із виробництвом, продажем товарів і послуг та здійсненням трансфертних платежів (державних витрат і соціального страхування) [215, с. 47].

2. Економіка державно-керованого типу, характерна для Японії та країн Східної Азії, в якій держава співпрацює з приватним бізнесом в сфері розміщення капіталів, реалізації промислової політики через систему індикативного планування, а соціальне забезпечення виконують бізнесові структури. Японській моделі притаманне певне відставання рівня життя населення від зростання продуктивності праці. Завдяки цьому досягається зниження собівартості продукції і підвищення її конкурентоспроможності на світовому ринку [192].

3. Європейська економіка соціально-ринкової орієнтації, де держава відіграє основну роль у розподілі прибутків через інструментарій програм видатків на соціальні потреби.

При характеристиці європейської моделі змішаної економіки доцільно виділити два підходи до державного регулювання економіки: ліберально-монетаристську модель, або із мінімальною участю держави у регулюванні національного господарства та стабілізаційно-трансфертну, або з максимально допустимим, для збереження ринку, втручанням держави в роботу господарського механізму.

При ліберально-монетаристській концепції взаємодії ринків та держави роль держави зводиться до мінімального втручання уряду в економічні процеси, державні інвестиції обмежуються соціальною сферою, підтримується збалансованість бюджетів, обмежується грошова маса, проводиться рестрикція державної заборгованості, пріоритетом користується приватна форма власності, підтримується створення приватних страхових компаній і пенсійних фондів, у зовнішньоекономічній політиці використовуються ідеї фритредерства. Прикладом такої моделі можуть бути економіки Німеччини, де основні функції держави зводяться до забезпечення сприятливих умов для забезпечення підприємницької діяльності, відлагодженої конкуренції в інтересах суспільного розвитку, або Франції, де держава виступає основним гарантом кредитів, а економічне планування використовується для концентрації ресурсів у бажаних програмах економічного і соціального розвитку.

При стабілізаційно-трансфертній моделі домінує багатоукладна економіка з розвинутим державним сектором, який проявляє себе через активне цінове, бюджетно-фінансове державне регулювання, державне замовлення. Держава гарантує при цьому певну якість життя, рівень зайнятості, пенсійне забезпечення, соціальне страхування. У зовнішньоекономічній політиці використовуються протекціоністські засоби через використання митних тарифів, квотування і ліцензування експортно-імпортних операцій. Тут, як приклад, можна навести Шведську економічну модель, яка вирізняється явною соціальною спрямованістю. Стрижнем цієї моделі є збереження основних засобів виробництва в приватному володінні

при позбавленні капіталу права розпоряджатися прибутками. Частка державних видатків перевищує 60% ВВП (завдяки високій нормі оподаткування), при чому більше половини з них спрямовується на соціальні цілі [220].

Державне регулювання в умовах національної економіки повинно ґрунтуватися на раціональному поєднанні елементів обох провідних концепцій державного регулювання – кейнсіанства та монетаризму, і носити функцію своєрідної корекції, що може проводитися в руслі підтримки соціально-економічних перетворень, або в напрямку запобігання чи пом'якшення їх небажаних наслідків. На нашу думку, корекція за своїм змістом повинна мати кілька напрямків.

По-перше – це наукова корекція, яка дає можливість прогнозувати хід економічних реформ і можливість їх поліваріантного здійснення.

По-друге – це економічна корекція, яка дозволяє посилювати роль економічних методів управління в умовах перехідного періоду, в тому числі фінансово-бюджетних, цінових, грошово-кредитних важелів регулювання ринку.

По-третє – це соціальна корекція. Вона повинна охоплювати соціальну сферу, але децентралізовано і з акцентом на регіони, бо саме процвітання останніх є основою процвітаючої держави.

По-четверте – це адміністративно-правова корекція, яка здійснюється в залежності від фаз циклічного розвитку (спад, депресія, пожвавлення, піднесення) та напрямків ринкового реформування (лібералізації, приватизації, комерціалізації, стабілізації). Її проведення передбачає пошук і дієвість найновіших ланок і структур державного регулювання економіки.

Механізм державного регулювання є досить складним, він об'єднує в собі систему заходів, державних інститутів, які через використання певних важелів забезпечують функціонування економіки в руслі прийнятої державної концепції і стратегії розвитку.

Аналіз економічної ситуації в Україні та практика державного регулювання у країнах з розвинутою ринковою економікою свідчать, що до складу основних елементів державного регулювання, як методу управління відносять: правове і адміністративне регулювання; бюджетно-фінансове,

грошово-кредитне, цінове регулювання; індикативне планування, прогнозування, програмування соціально-економічного розвитку; структурне та кон'юнктурне регулювання; інвестиційну, антициклічну, регіональну, галузеву, структурну, амортизаційну, антиінфляційну, валютну, митну, цінову, соціальну, науково-технічну, екологічну, зовнішньоекономічну політику або різноманітні варіанти їх комбінування; державне підприємництво і інше.

Під методами державного регулювання розуміють способи впливу за допомогою певного набору засобів на об'єкт регулювання – сферу підприємництва, інфраструктуру ринку, некомерційний сектор економіки з метою створення або забезпечення умов їхньої діяльності відносно пріоритетів національної економіки та напрямків регіонального розвитку.

Методи державного регулювання розрізняють за формами впливу і за сферою впливу. За формами впливу виділяють методи прямого регулювання, які чітко регламентують поведінку суб'єктів господарювання (державні замовлення, контракти, ліміти, обмеження, штрафи, дозволи, ліцензії, квоти, фінансування, дотування з бюджету різних сфер діяльності та інші важелі адміністративного характеру), та методи опосередкованого регулювання, які впливають на створення ринкового середовища (податкове регулювання, політика прискореної амортизації тощо).

За сферою впливу розрізняють правові, адміністративні, економічні методи регулювання, останні поділяються на грошово-кредитні, бюджетно-фінансові, цінові, валютні методи регулювання.

Державне регулювання як процес має свою рівневу структуру. Б.М.Штульберг запропонував трьохрівневу модель державного регулювання: загальнодержавний рівень; місцевий рівень; міждержавний рівень (в рамках інтеграційних структур) [252,с.13]. Класифікацію рівневої структури державного регулювання, на нашу думку, можна доповнити і представити в ширшому вигляді:

мегарівень – державне регулювання відносин між країнами;

макроекономічний рівень – регулювання розвитку держави в цілому;

макроструктурний (міжгалузевий) рівень – регулювання розвитку найважливіших народногосподарських комплексів;

галузевий рівень – регулювання розвитку окремих галузей народного господарства;

мезорівень – регулювання економічного і соціального розвитку регіонів;

мікроекономічний рівень – це рівень первинної ланки, який охоплює державне регулювання діяльності підприємств.

Особливе місце в державному регулюванні економіки відводиться регіональній моделі державного регулювання. Вдосконалення державного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів, в першу чергу, залежить від оптимізації і розумного поєднання державної регіональної політики і власне політики регіонів.

Формування сучасних наукових концепцій державної регіональної політики для України є вкрай важливим, оскільки довший час Україна не мала законодавчо і науково визначеної політики регіонального розвитку. Вперше проект "Концепції регіональної політики в Україні" був представлений в КМУ Інститутом економіки промисловості НАН України в жовтні 1994 року академіком Чумаченком М.Г. Цей проект дійсно відображав реальні перспективи ефективного регіонального розвитку з максимальним врахуванням інтересів саме регіонів. Однак, Міністерством економіки в 1995 році було розроблено власний проект Концепції, в якій аспекти державної регіональної політики перенеслися з регіонів на рівень держави. Цей варіант разом з доповненнями було прийнято 25.05.2001 року Указом Президента України № 341/2001.

В цілому механізм державного регулювання економіки регіону можна представити у вигляді схеми (див. рис. 1.3).

Однією із складових державного регулювання економіки регіону, яка по суті забезпечує дієвість та ефективність використання усіх інших важелів регулятивного впливу, є бюджетно-фінансове регулювання, яке здійснюється за допомогою бюджетного та фінансового механізмів управління та передбачає стимулювання надходження фінансових ресурсів, приватних інвестицій у найдинамічніші сектори регіональної економіки, здатні наповнити бюджет регіону та прискорити його розвиток.

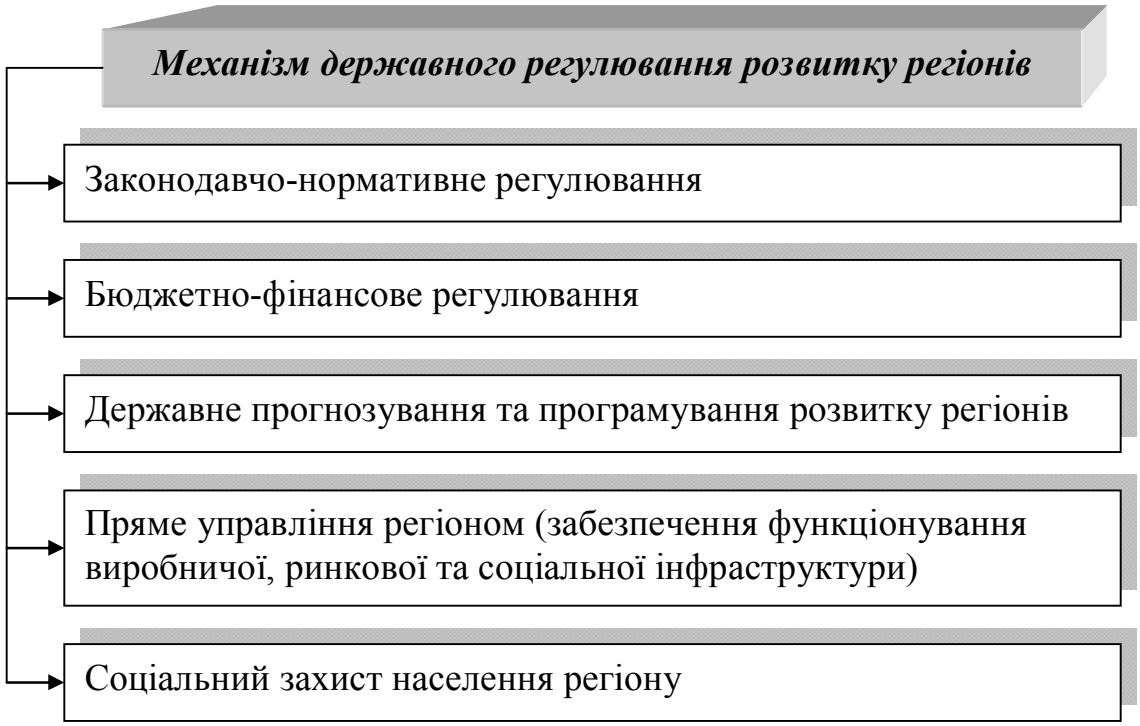

Рис.1.3. Механізм державного регулювання регіонального розвитку

Фактично бюджетно-фінансове регулювання розвитку адміністративно-територіального утворення – це сукупність державних фінансових заходів щодо забезпечення управління територіальним розвитком, в основі яких покладений фінансовий механізм, що може розглядатися як основна накопичувальна, розподільча та забезпечуюча ланка підтримки на необхідному рівні потенціалу регіону, регіонального розвитку та справедливого перерозподілу доходів різних сфер та галузей господарського комплексу певної території. Фінансовий механізм державного регулювання в сучасних умовах набуває особливого значення і знаходить своє відображення у бюджетній, грошовій і кредитній системах, здійсненні політики цін і доходів, соціальних гарантій. Тобто, за допомогою фінансового механізму регулювання визначається кінцевий результат усієї господарської діяльності в державі чи окремо взятому регіоні, а тому він відіграє визначальну роль в системі управління економікою.

В “Концепції регіональної політики в Україні” особливе місце в державному регулюванні соціально-економічного розвитку регіонів відводиться оптимізації фінансового механізму, який повинен забезпечувати перспективи для формування такої фінансової спроможності територій, яка б

створювала можливості для ефективного регіонального розвитку, подолання диспропорцій з урахуванням особливостей регіонів, їх потенціалу в ринковій економіці. Оптимізація фінансового механізму державного регулювання економіки регіону включає:

- ⇨ вдосконалення системи стратегічного бюджетного планування та фінансового вирівнювання, які б базувалися на нормативах мінімальної бюджетної забезпеченості та на коефіцієнтах податкової спроможності територій;
- ⇨ запровадження такого механізму надання бюджетних трансфертів, який би гарантував місцевим органам фінансове забезпечення виконання делегованих повноважень в регулюванні соціально-економічного розвитку відповідних територій;
- ⇨ використання ефективного механізму міжбюджетних розщеплень податкових платежів;
- ⇨ вдосконалення системи місцевого оподаткування;
- ⇨ посилення зацікавленості органів місцевої влади у зміцненні доходної бази;
- ⇨ стимулювання місцевих органів влади до об'єднання на договірних засадах фінансових ресурсів для вирішення місцевих, регіональних, міжрегіональних проблем і забезпечення оптимального використання бюджетних коштів;
- ⇨ використання інструментарію фінансового планування в частині програмно-цільового фінансування видатків;
- ⇨ чітке розмежування видатків на виконання власних та делегованих повноважень місцевими органами влади.

Про значення фінансового механізму в системі державного регулювання та про те, яка роль в фінансовому регулюванні економіки відводиться регіону, нами буде більш детально розглянуто в наступних параграфах даного розділу.

1.2. ФІНАНСОВИЙ МЕХАНІЗМ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ

Фінансовий механізм державного регулювання економіки є складовою частиною господарського механізму в державі, який в свою чергу визначає характер економічної системи в цілому. Застосування фінансового механізму (фінансового інструментарію) в сучасній економічній системі є основною формою регулювання економічних процесів у ринкових умовах.

Серед сучасних економістів немає єдиної думки щодо змісту поняття фінансовий механізм. Основні напрямки та джерела бачення фінансового механізму, як категорії фінансової системи, на макро- та мікрорівнях за останні 30 років згруповані нами в таблиці 1.1.

Таблиця 1.1

Трактування поняття фінансового механізму в сучасній економічній думці на макро- та мікрорівні

№	Визначення фінансового механізму	Автори та джерела літератури
1.	Фінансовий механізм – це сукупність форм, методів і важелів планового управління фінансовими відносинами, пов'язаними з плануванням фінансів, утворенням, розподілом і використанням грошових доходів, нагромадженням фондів, із системою фінансування видатків	Нікольський П.С. [153]
2.	Фінансовий механізм – це сукупність методів та форм, інструментів і важелів впливу на економічний і соціальний розвиток суспільства в процесі здійснення розподільчих і перерозподільчих фінансових відносин	Заяц Н.Е., Лисенко М.К., Бондар Т.Е. [105]
3.	Фінансовий механізм – це сукупність конкретних форм і методів забезпечення розподільчих і перерозподільчих відносин, утворення доходів, фондів грошових коштів	Кириленко О.П. [113]
4.	Фінансовий механізм – це система фінансових важелів впливу на організацію, планування і стимулювання використання фінансових ресурсів	Волков О.М. [99]
5.	Фінансовий механізм – це складова частина господарського механізму, сукупність фінансових стимулів, важелів, інструментів, форм і способів регулювання економічних процесів і відносин. Він включає передусім ціни, податки, мита, пільги, штрафи, санкції, дотації, субсидії, банківський кредитний і депозитний проценти, облікову ставку, тарифи	Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. [191]

6.	Фінансовий механізм – це система управління фінансовими відносинами підприємства через фінансові важелі за допомогою фінансових методів	Шеремет А.Д., Сайфулин Р.С. [249]
7.	Фінансовий механізм – це система управління фінансами підприємства з метою досягнення максимального прибутку	Колчина Н.В. [235]
8.	Фінансовий механізм – це сукупність форм і методів створення і використання фондів фінансових ресурсів із метою забезпечення різних потреб державних структур, господарських суб'єктів і населення	Василик О.Д. [71]
9.	Фінансовий механізм – це сукупність економіко-організаційних та правових форм і методів управління фінансовою діяльністю держави, які функціонують у процесі формування, розподілу й використання цільових централізованих і децентралізованих фондів грошових ресурсів для задоволення потреб суспільства	Федосов В.М., Огородник С.Я., Сутормина В.Н. [82]
10.	Фінансовий механізм – це система управління фінансами, призначена для організації взаємодії фінансових відносин і фондів грошових засобів із метою оптимізації їхнього впливу на кінцеві результати виробництва	Поддєрогін А.М., Буряк Л.Д., Нам Г.Г.[182]
11.	Фінансовий механізм – це система дії фінансових важелів, яка виражається в організації, плануванні й стимулюванні фінансових ресурсів	Балабанов И.Т. [51]
12.	Фінансовий механізм – це система фінансових форм, методів, важелів та інструментів, які використовують у фінансовій діяльності держави і підприємства за відповідного нормативного, правового та інформаційного їхнього забезпечення, а також за відповідної фінансової політики на мікро- і макрорівні	Ковалюк О.М. [114]
13.	Фінансовий механізм – це сукупність конкретних фінансових форм, методів та важелів, за допомогою яких забезпечується процес суспільного відтворення, тобто здійснюються розподільчі та перерозподільчі відносини, утворюються доходи суб'єктів господарювання і фонди грошових коштів	Юрій С.І. [230]

Як бачимо з таблиці, в цілому, у вітчизняній та зарубіжній економічній літературі фінансовий механізм подається як принципова схема практичного використання фінансових важелів в економіці держави, які спрямованні на регулювання тих чи інших процесів, або об'єктів в системі управління на різних його рівнях. З цієї точки зору, його можна охарактеризувати як комплекс спеціально розроблених і законодавчо закріплених в державі форм та методів створення і використання фінансових ресурсів, для забезпечення

розвитку економічної системи та соціальних гарантій громадян. Проте, на нашу думку, суттєвим недоліком у визначенні фінансового механізму, є упущення в багатьох випадках переліку джерел забезпечення використання фінансових методів та важелів, зокрема правового, нормативного, інформаційного. Крім того, поняття фінансового механізму невіддільне від фінансової політики держави, яка визначає функції фінансового механізму та його органічний зв'язок з державним регулюванням економіки.

Вважаємо, що структуру фінансового механізму як фінансової категорії вдало розглядає С. Юрій, який у своїх наукових дослідженнях виділяє його наступні складові елементи: фінансові методи (фінансове оперативне управління, фінансове планування, фінансове забезпечення, фінансове регулювання і фінансовий контроль); фінансові важелі, стимули та санкції (податки, обов'язкові збори, відсотки по кредитах, норми фінансування та інше); нормативно-правове забезпечення (система нормативних та розпорядчих документів вироблена органами управління) [230, 254].

О.Д.Василик та К.В.Павлюк деталізують структуру фінансового механізму за напрямами формування, розподілу та використання фондів фінансових ресурсів та представлять її у формі взаємозв'язаних елементів, які є сукупністю форм та методів, що входять до системи управління фінансами. Вони зазначають, що "згідно із структурою фінансової системи фінансовий механізм поділяється на такі складові: фінансовий механізм підприємств, організацій, установ; бюджетний механізм; страховий механізм тощо" [72].

О.М. Ковалюк доповнив структуру фінансового механізму інформаційним забезпеченням і, на нашу думку, найбільш вдало відобразив його структуру схематично, суто як складову фінансової системи, без відображення регулятивних важелів [116, ст.56].

На нашу думку, синтезуючи усі вищезазначенні погляди, можна дати найбільш повне визначення фінансового механізму державного регулювання, що, по суті, є сукупністю методичних, організаційних, нормативних та правових форм, методів, інструментів, важелів та положень, на основі яких розробляються заходи, що за умови відповідного нормативно-правового та інформаційного забезпечення визначають функціонування фінансово-економічних відносин в державі, практичне застосування яких направляється

для досягнення визначених цілей та завдань, у процесі формування, розподілу й використання цільових централізованих і децентралізованих фондів грошових ресурсів.

Проте, зважаючи на об'єкт нашого дослідження, ми пропонуємо власне визначення фінансового механізму державного регулювання економіки регіону який розглядатимемо як сукупність фінансових інструментів, за допомогою яких створюються фінансові передумови та стимули для соціально-економічного розвитку території, відповідно до цілей та завдань регіональної економічної політики.

Основою проведення якісної державної фінансової політики є забезпечення ефективного розподілу централізованих фінансових та кредитних ресурсів на державному рівні в обсягах необхідних для підтримки впливу держави на розвиток економічних процесів у регіонах, для покриття першочергових чи непередбачуваних видатків і створення необхідних умов для розширення бази розподілу фінансових ресурсів. З цієї позиції у фінансовому механізмі державного регулювання закладена система фінансової децентралізації управлінських функцій, що в свою чергу не суперечить необхідності централізованого впливу на економіку у ринкових умовах. Але державна фінансова політика, особливо в перехідний період, є внутрішньо суперечна. Це проявляється в тому, що, з одного боку, вона носить об'єктивний характер завдяки об'єктивному існуванню та функціонуванню фінансових відносин в ринкових умовах, а з іншої – обумовлена фінансовою політикою з елементами суб'єктивності. Таким чином, двоякість і суперечність методів фінансового регулювання процесом відтворення визначається двоякістю та суперечністю взаємозв'язку економічної бази і політичної складової.

На відміну від системи управління фінансами в цілому, фінансове регулювання не має навіть відносної самостійності по відношенню до фінансової політики, тому на будь-яку зміну в політиці проходить адекватна реакція в регулюванні. При цьому форми і методи фінансового регулювання можуть залишатися стабільними, а це означає, що конкретні прояви фінансового регулювання економіки можуть не співпадати з фінансовою політикою держави.

В такому випадку формується фінансовий механізм державного регулювання економіки, як найважливіший інструмент досягнення визначених цілей управління. Фінансовий механізм регулювання характеризується притаманними йому рисами, які дозволяють певним чином відрізняти його від інших механізмів управління:

1. Характеризуючи сферу використання об'єктивно існуючих розподільчих відносин, він виступає складовою ланкою загальної системи управління економікою, займаючи в ній провідне місце.

2. Фінансовий механізм регулювання з однієї сторони обумовлений реально існуючими фінансовими відносинами, а з іншої – він активно впливає на них.

3. По мірі розвитку ринкових фінансово-економічних відносин фінансовий механізм змінюється та вдосконалюється.

4. В залежності від напрямків та цілей державного регулювання, фінансовий механізм передбачає застосування різноманітних, внутрішньо обумовлених інструментаріїв впливу на соціально-економічні процеси.

5. Інструменти впливу фінансового механізму державного регулювання комбінуються та взаємоузгоджуються в залежності від завдань фінансової політики держави.

6. Кількісні характеристики фінансового механізму державного регулювання залежать від меж державного втручання в економічні процеси.

Призначення фінансового механізму в державному регулюванні економіки регіону зводиться до:

- ⇨ фінансового забезпечення важелів державного регулювання розвитку адміністративно-територіального утворення;
- ⇨ фінансового регулювання економічних і соціальних процесів на регіональному рівні.

Фінансовий механізм можна характеризувати з якісної та кількісної сторони. Кількісна характеристика фінансового механізму державного регулювання визначається розміром фінансових ресурсів, що зосереджуються і розподіляються на відповідних управлінських рівнях, а також технологією їх зосередження і використання.

Якісна характеристика фінансового механізму державного регулювання характеризується сукупністю прийомів, методів та форм мобілізації ресурсів та їх використанням.

Зазначені дві сторони функціонування фінансового механізму в процесі руху фінансових ресурсів характеризують два методи регулювання соціально-економічного розвитку економіки: фінансове забезпечення і фінансове регулювання. Оскільки ці два методи є глобальними і узагальнюючими та включають в себе окремі часткові методи, то їх можна виділити як структурні підсистеми фінансового механізму регулювання, які характеризують зміст фінансового впливу на різні сторони розвитку суспільства. Встановлення пріоритетності застосування того чи іншого методу лежить в основі визначення напрямків фінансової політики держави в цілому. І, чим вищий рівень розвитку народногосподарського комплексу та суспільних відносин країни, тим більше значення надається фінансовому регулюванню. Оскільки саме воно підпорядковане завданням створення відповідних фондів фінансових ресурсів, насамперед централізованих фондів – місцевих бюджетів, на відміну від фінансового забезпечення, яке набуває пріоритетності в умовах адміністративно-командної системи управління, де ресурси, які виділяються на основі рішень цієї системи є їх матеріальним забезпеченням. Фінансове регулювання в системі фінансового механізму виконує основну свою функцію – робить ринкову економіку регульованою, а не стихійною.

Підсистеми фінансового забезпечення та фінансового регулювання тісно взаємопов’язані. Встановлена в той чи інший період система фінансового забезпечення потребує відповідного фінансового регулювання та одночасно виконує його функції так само, як і регулювання здійснює функції фінансового забезпечення. Відповідно структуру фінансового механізму за призначенням в державному регулюванні економіки можна представити у вигляді схеми (див. рис. 1.4).

Як видно зі схеми, фінансове забезпечення на регіональному рівні реалізується на основі встановлених систем фінансування, яке здійснюється у чотирьох формах: самофінансування та кредитування, інвестування, міжбю-

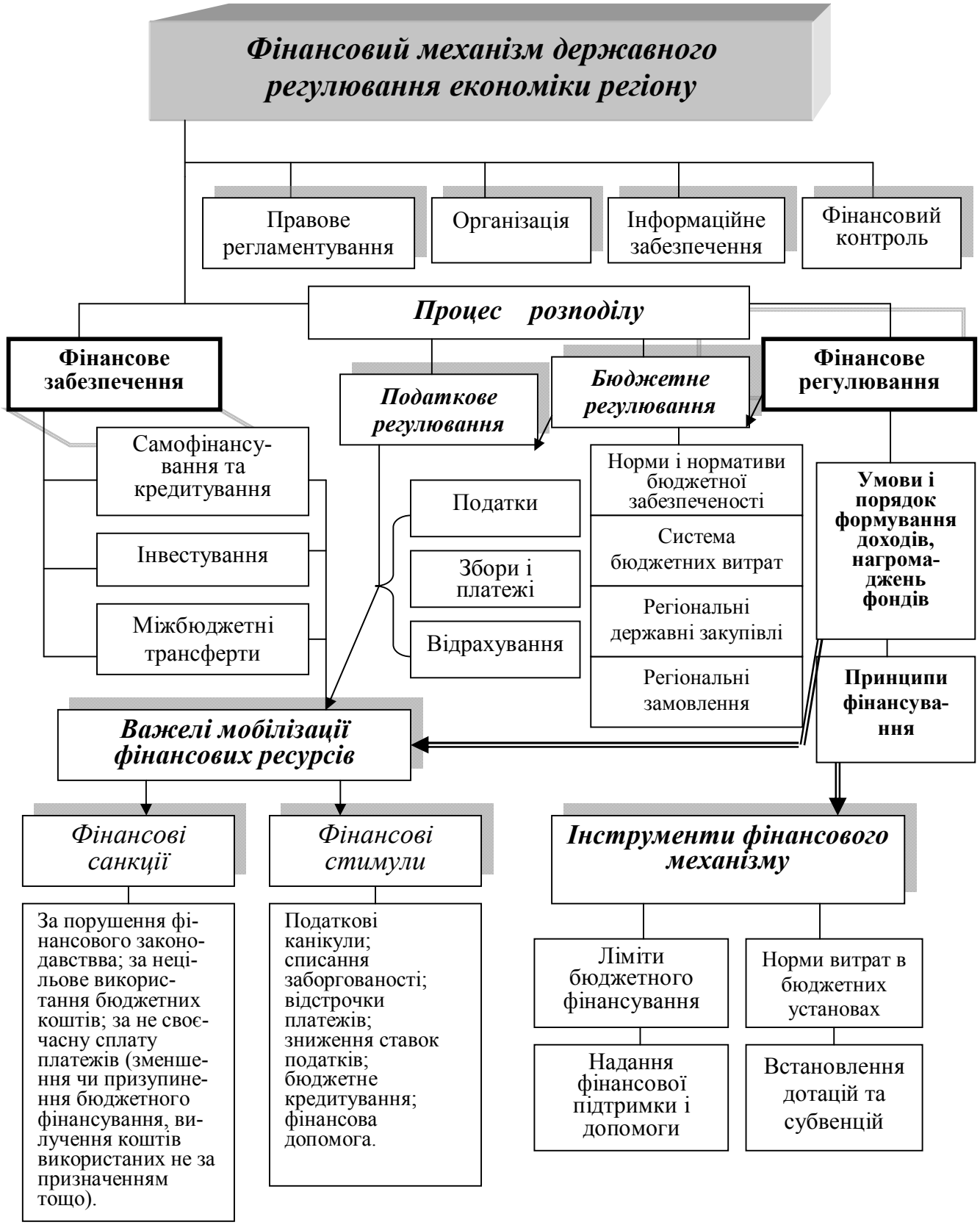

Рис.1.4. Структура фінансового механізму державного регулювання економіки регіону

джетне трансфертування.

Самофінансування – це забезпечення потреб простого і розширеного відтворення виробництва за рахунок власних коштів регіональної економіки. Це вихідна форма фінансового забезпечення, оскільки без наявності певного власного капіталу, як неможливо розпочати будь-яку справу, так і не можна надати певні гарантії розвитку та відтворення регіональної економіки.

При цьому проводяться розрахунки доцільності й ефективності витрачання власних коштів, форми їх мобілізації. В той же час, це в жодному випадку не становить загрози створення фінансової автаркії, оскільки завжди присутній елемент використання кредитів, які необхідно повернути за рахунок власних коштів. У зв'язку з цим самофінансування треба чітко розрізняти як форму і як принцип фінансового забезпечення.

Принцип самофінансування означає, що регулювання фінансової забезпеченості здійснюється за рахунок кредиту і потребує чіткого співвідношення між власними та запозиченими ресурсами.

Світовий та вітчизняний досвід показує, що власні ресурси (тобто самофінансування як форма фінансового забезпечення) призначені для покриття затрат на мінімально припустимому рівні. Решта ресурсів формується на основі використання позичкового капіталу. Головна перевага такої системи фінансового забезпечення полягає в тому, що вона сприяє максимально ефективному використанню наявних у суспільстві ресурсів на основі прискорення їх кругообігу. Збільшення питомої ваги власних ресурсів, навпаки, уповільнює кругообіг, а відповідно і темпи соціально-економічного розвитку.

Кредитування як форма фінансового забезпечення полягає у тимчасовому використанні позичених ресурсів. Якщо самофінансування – це вихідна форма фінансового забезпечення, то кредитування в умовах ринкової економіки є головною, провідною формою. Воно засновується на принципах поворотності, терміновості, платності й матеріального забезпечення кредитів. За рахунок кредитування досягається значна економія суспільного капіталу, шляхом використання одних і тих же фінансових ресурсів різними суб'єктами підприємницької діяльності, а це прискорює фінансовий оборот і стимулює до підвищення ефективності господарювання. При цьому визначаються умови

надання кредитів, гарантії та терміни їх повернення, окупність та ефективність кредитів.

Бюджетні асигнування в умовах ринкової економіки є підпорядкованими відносно самофінансування та кредитування. Але, слід зазначити, що завжди були і будуть такі сфери суспільної життєдіяльності, які потребують державного фінансування у формі міжбюджетних трансфертів. За певних умов бюджетні асигнування можуть бути основним джерелом асигнувань у економіку на основі кейнсіанської теорії бюджетного мультиплікатора. Такі умови виникають тоді, коли практично не можливе використання для розвитку інших форм фінансового забезпечення, що й доводить вітчизняна практика в період фінансової кризи.

Інвестування у фінансовому механізмі визначається, як фінансовий метод, що реалізується через інвестиції. Інвестиційний капітал – надзвичайно мобільна і раціональна форма концентрації та перерозподілу фінансових ресурсів, що забезпечує суспільний контроль за ефективністю використання коштів через вторинний ринок цінних паперів. Розрізняють реальні інвестиції – капіталовкладення та фінансові (портфельні) інвестиції, тобто вкладення коштів в акції, облігації, інші цінні папери, які дають право на отримання прибутку від власності. Прикладом останніх є муніципальні зобов’язання органів місцевої влади.

Проте фінансове забезпечення відображається і у інших аспектах свого здійснення. Так, фінансування відповідних державних програм чи заходів по їх реалізації не можливе без відпрацьованих та законодавчо встановлених форм мобілізації фінансових ресурсів, таких як податкові платежі, збори з конкретних видів діяльності та інші платежі. Така складова фінансового механізму є відносно самостійною ланкою господарського процесу, яка утворює податковий механізм. Але повністю самостійним податковий механізм, на нашу думку, бути не може, оскільки він входить в структуру бюджетного механізму, який в свою чергу є складовою фінансового механізму, і ці два структурні елементи останнього визначаються принципами його дії.

Фінансове регулювання як підсистема фінансового механізму засновується на правовому регламентуванні розподільчих відносин у

суспільстві, в окремих галузях і сферах державного регулювання, а також на окремих підприємствах. Фінансове регулювання є методом здійснення функцій управління економічними та соціальними процесами за допомогою фінансів. Оскільки фінанси – це система розподільчих і перерозподільчих відносини, то і зміст фінансових методів регулювання полягає у тому, що вони по суті є методами розподілу. В практиці відомі два методи розподільчих відносин: сальдовий, який характеризує бюджетне регулювання в складі фінансового і нормативний – передбачає застосування методів бюджетного нормування та податкового регулювання. Даними методами визначаються порядок та умови формування доходів та принципи фінансування, що є складовими елементами фінансового регулювання.

Вибір методу розподільчих відносин є дуже важливим етапом побудови підсистеми фінансового регулювання і фінансового механізму в цілому. Однак не можна їх протиставляти один одному, бо справа не тільки в методах, а у тому, які елементи розподільчих відносин вони включають.

При сальдовому методі головне – виділення підсумкового елемента. У ньому повинні бути закладенні стимулюючі функції, які мають реалізовуватись на практиці. Якщо цього немає, то така модифікація сальдового методу не відповідає завданням фінансового регулювання. При нормативному методі важливе встановлення оптимального співвідношення між нормативним регламентуванням та самостійному, цільовому використанні об’єкту розподілу – фінансових ресурсів.

Крім методів фінансового регулювання дію фінансового механізму визначають методи грошово-кредитного, цінового, інвестиційного, валютного регулювання, які тісно пов’язані з фінансовими і активно впливають на характер дії цих методів.

Також на фінансовий механізм впливають ВВП, національний дохід, його структура, обсяг капіталовкладень, прибуток і т.д., які в значній мірі визначають структуру фінансової бази і основні потоки фінансових ресурсів, але не відносяться до фінансових методі регулювання.

В сфері прийняття управлінських рішень нерідко не береться до уваги фінансовий аспект. Але стохастичне прийняття рішень незмінно примушує перерозподіляти, вишукувати, міняти кількісні та якісні параметри

фінансових процесів в економіці. При цьому фінансове регулювання економіки породжується політичною практикою, яка, на наш погляд, нічого спільного з регулюванням економіки економічними методами не має.

Таким чином, сфера фінансового регулювання економіки не може зводитись до будь-якої зміни фінансового механізму чи методу фінансового регулювання. Фінансове регулювання – це особлива сфера управління фінансовими ресурсами на будь-якому рівні, що передбачає використання системи методів впливу на грошові відносини, які існують в економіці.

Метод фінансового регулювання визначає характер дії фінансового механізму. Кожний метод може мати безліч модифікацій залежно від того, які елементи розподільчих відносин він включає. Кожному з елементів надається цільове призначення у вигляді закріплених за ним функцій. Таким чином у складі фінансового механізму створюється набір фінансових інструментів, за допомогою яких здійснюється вплив на різні сторони суспільного та економічного розвитку.

Видами таких інструментів є в бюджетному регулюванні – бюджетне фінансування, трансферти, норми забезпечення, регіональні замовлення, а в податковому – податки, збори, платежі, внески, відрахування. Кожен склад фінансових інструментів змінюється в залежності від завдань фінансової політики. Чим ширше втручання держави у економічні процеси та фінансову діяльність господарюючих суб’єктів, тим більше інструментів використовується. Фактично цим і характеризується специфіка фінансового механізму державного регулювання економіки, що застосування його складових інструментів відбувається у різних комбінаціях в залежності від економічних цілей держави, від конкретної ситуації на фінансовому ринку держави (фінансової кризи, стагнації чи пожвавлення, або стабільності) та від меж чи бази застосування фінансового механізму.

Наприклад, бюджетне регулювання, як складовий інструмент фінансового механізму можна поділити на структурні елементи, для яких будуть характерні окремі інструменти, що можуть використовуватись у фінансовому регулювання в залежності від економічних завдань держави в кожній конкретній ситуації. Схематично елементи механізму бюджетного регулювання представленні на рисунку 1.5.

Характер і міра впливу держави через фінансові інструменти на соціально-економічний розвиток залежить, як від методу розподільчих відносин, так і від того, які функції надані цим інструментам, і наскільки повно вони реалізуються на практиці. Дієвість самого фінансового механізму часто визначається дієвістю окремих його інструментів, а саме, чітким вираженням їх дії, стимулюючою функцією та практичною реалізацією.

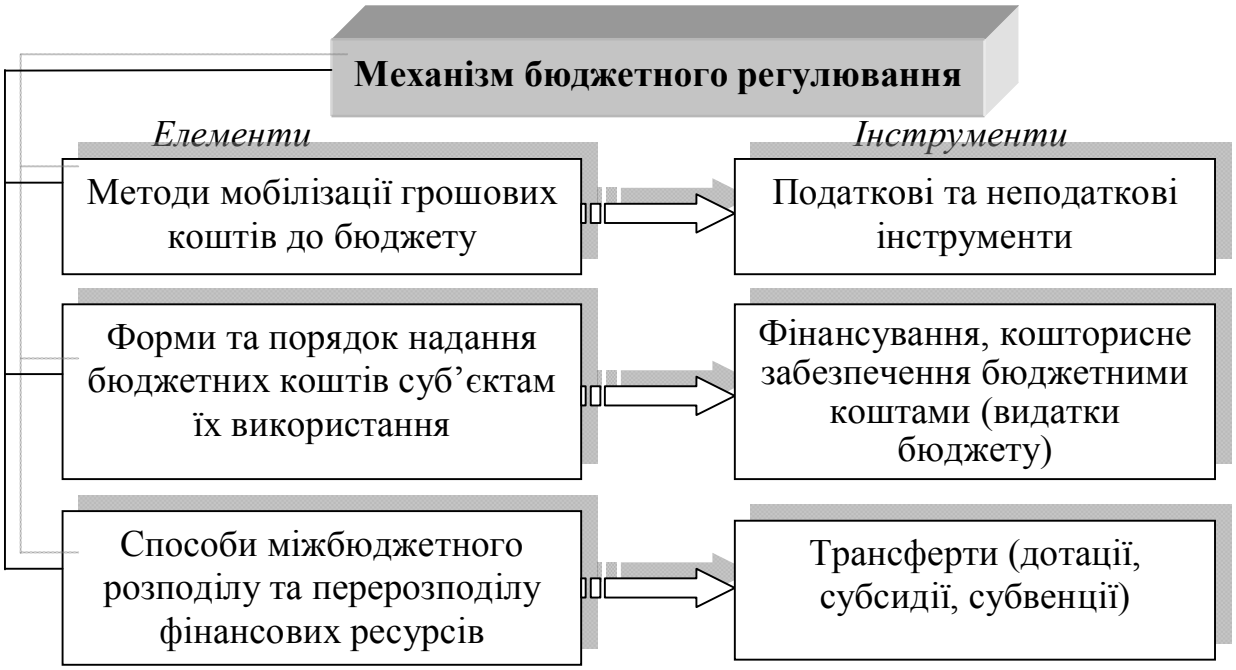

Рис.1.5. Структура механізму бюджетного регулювання економікою

Перераховані ланки механізму бюджетного регулювання містять відповідні інструменти, за допомогою яких здійснюється вплив на суб'єктів фінансово-економічних відносин, між якими перерозподіляються потоки бюджетних фінансових ресурсів. Сьогодні в Україні практика бюджетного регулювання та тенденції, які мають місце у механізмі її реалізації, свідчать про невідповідність бюджетного регулювання, тим завданням, які воно повинно вирішувати. З кожним роком скорочується використання такої форми регулювання як процентні відрахування від регулюючих доходів при постійному розширенні бюджетного дотування, що знижує зацікавленість органів місцевого самоврядування у пошуку резервів зміцнення доходної бази місцевих бюджетів і розвиває споживацькі тенденції.

Податковий механізм в свою чергу передбачає сукупність усіх відомих податкових інструментів регулювання (податки, збори, платежі, відрахування,

податкове адміністрування та ін.), а їх застосування визначається, відповідно до статті 95 Конституції України, виключно на підставі законодавчих актів України, які встановлюють порядок та сферу застосування даних інструментів. Податковий механізм є підсистемою бюджетного механізму і йому відводиться досить важлива роль, оскільки саме за його допомогою забезпечується мобілізація основної частини доходів бюджету.

Крім того, механізм податкового регулювання не лише один з основних каналів формування доходів бюджету, а й самостійний інструмент регулювання в системі фінансового механізму державного регулювання, який реалізується за допомогою податкових пільг (податкових канікул, зниження ставок оподаткування, відстрочка платежів тощо), що в свою чергу, є визначальним елементом розподільчих відносин, які забезпечуються завдяки таким функціям механізму оподаткування як регулятивна, фіскальна та контрольна. Механізм податкового регулювання на місцевому рівні можна представити у вигляді схеми на рисунку 1.6.

Бюджетне та податкове регулювання займають центральне місце у фінансовому механізмі державного регулювання економіки регіону. Представлений аналіз бюджетного та податкового механізмів регулювання дозволяє нам виділити пояснюючу модель, яка характеризує системне функціонування фінансового механізму державного регулювання економіки і включає наступні блоки.

Перший блок важелів по мобілізації фінансових ресурсів, що відображається в конкретних видах фінансових платежів.

Другий блок – орієнтує на використання фінансових ресурсів через відповідні принципи та методи фінансування економічних цілей.

Третій, блок фінансового регулювання, який забезпечує функціонування всієї фінансової системи.

У фінансовому механізмі регулювання, в залежності від форм прояву фінансових відносин можна виділити наступні ланки:

- ⇨ методи мобілізації грошових коштів;
- ⇨ форми та методи надання фінансових ресурсів суб’єктам господарювання;

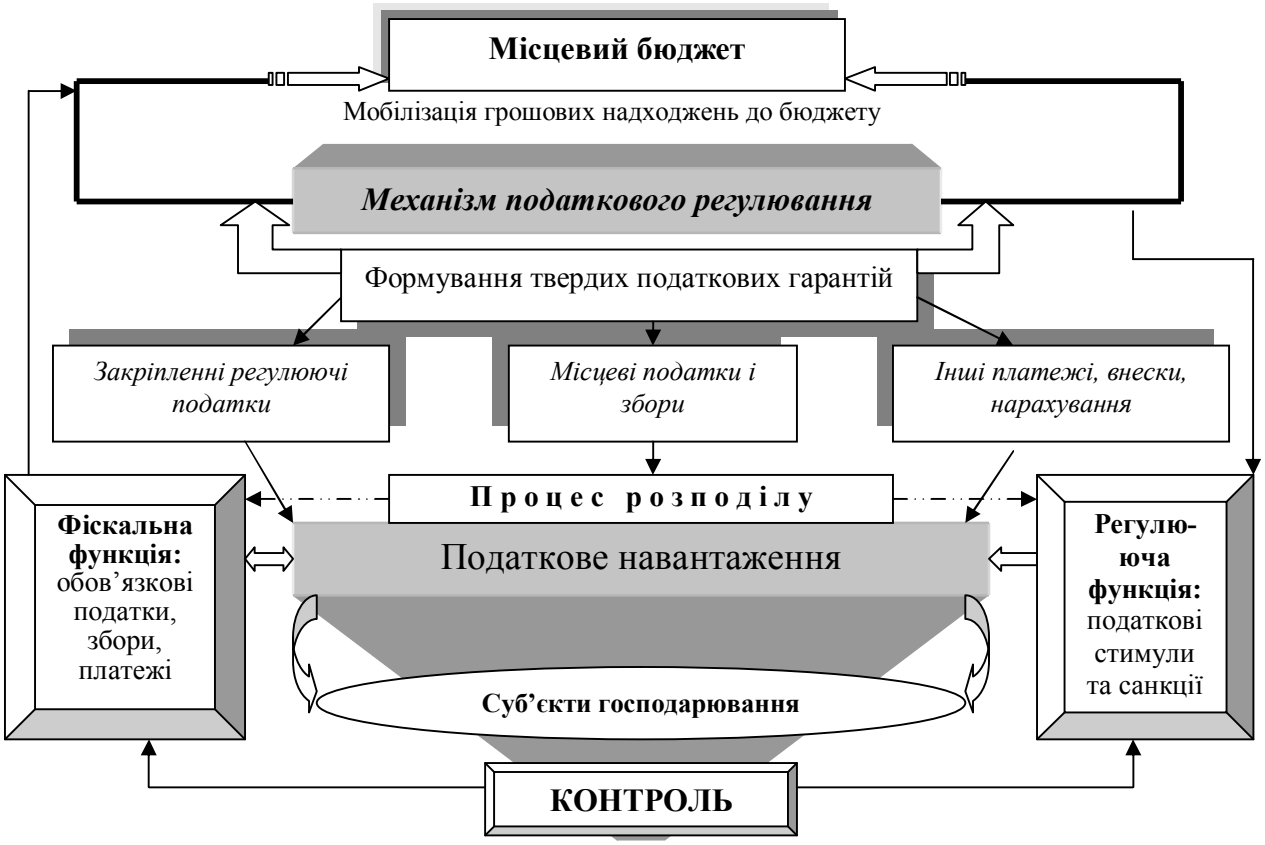

Рис. 1.6. Структура механізму податково регулювання регіональної економіки

- ⇨ способи розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів та маневрування ними (фінансове регулювання).

Третій, блок фінансового регулювання, який забезпечує функціонування всієї фінансової системи.

У фінансовому механізмі регулювання, в залежності від форм прояву фінансових відносин можна виділити наступні ланки:

- ⇨ методи мобілізації грошових коштів;
- ⇨ форми та методи надання фінансових ресурсів суб'єктам господарювання;
- ⇨ способи розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів та маневрування ними (фінансове регулювання).

За допомогою фінансового механізму здійснюється широкомасштабний розподіл і перерозподіл створюваного в державі валового внутрішнього продукту відповідно до основних положень фінансової політики.

На стадії фінансового планування й прогнозування визначаються фінансові можливості держави щодо фінансового забезпечення розвитку її

економіки і соціальної сфери. Показники прогнозних розрахунків є основою для приведення в дію відповідних інструментів санкцій та обмежень, або стимулів та пільг відповідно до конкретної ситуації та мети суспільного розвитку. Це можуть бути пільги з оподаткування (податкові канікули, фіксовані ставки податку), пільгове кредитування або надання дотацій на покриття збитків тощо. Також дія фінансового механізму проявляється при застосуванні інструментів, що обмежують ту чи іншу форму діяльності: це штрафи, додаткові податки, відміна пільг та інші санкції.

Фінансовий механізм характеризується узагальнюючими та індивідуальними показниками, які визначають його дієвість щодо впливу на економічні процеси.

Узагальнюючими є загальний обсяг фінансових ресурсів, що створюється в регіоні, який складає фінансову базу регіону на яку спрямовується регулююча дія інструментів фінансового механізму державного регулювання економіки регіону; обсяг доходів та видатків бюджету, який характеризує рівень забезпечення регулюючих функцій місцевих органів влади тощо. Індивідуальні показники – це величини витрат бюджету на одного жителя, розмір податків, що сплачується одним працівником тощо. Важливими елементами фінансового механізму є фінансові нормативи, ліміти та резерви. Нормативи характеризують повний рівень забезпечення видатків, різних рівнів витрат фінансових ресурсів. Ліміти є обмеженнями на витрати в інтересах держави чи інших суб'єктів економічних відносин. Резерви виконують функцію покриття непередбачуваних видатків, які можуть виникнути в майбутньому.

Ефективність фінансового механізму державного регулювання регіональної економіки, як основної накопичувальної, розподільчої та забезпечуючої ланки підтримки на необхідному рівні потенціалу регіону, його розвитку та справедливого перерозподілу доходів різних сфер та галузей господарського комплексу відповідної території, досягається за рахунок злагодженої дії усіх його складових, відповідно до стратегії економічного зростання та потреб і інтересів територіальної громади.

1.3. РЕГІОН, ЯК ОБ'ЄКТ ФІНАНСОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Успіх реформування економіки і перспективи соціально-економічного розвитку України залежать не тільки від ефективної державної політики у сфері фінансового регулювання на макроекономічному рівні, але й від її реалізації на регіональному рівні. Тому використання ефективних форм і методів фінансового регулювання на регіональному рівні сьогодні стало не лише об'єктивною необхідністю, а й перспективою майбутніх соціально-економічних перетворень. Актуальність регіонального аспекту в сфері фінансового регулювання посилюється деконцентрацією та децентралізацією повноважень органів виконавчої влади, що вимагає відповідного фінансового забезпечення виконання регулятивних функцій виконавчими структурами адміністративно-територіальних утворень.

Процес управління формуванням і використанням фінансових ресурсів регіону є досить складним та трудомістким. Він вимагає узгодження інструментів управління та послідовного поєднання усіх наукових методів в єдину дослідницьку систему, яка має забезпечувати розробку методологічних підходів до вирішення поставлених управлінських цілей.

Методологія дослідження регіону як об'єкту фінансового регулювання ґрунтується на системному підході, що включає аналіз: теоретичних основ фінансового регулювання економіки регіону, принципів та прийомів формування фінансової системи регіону, прийняття відповідних управлінських рішень, виходячи із потреб території у фінансових ресурсах, контролю за їх виконанням; розкриває та характеризує логіку прийняття даних рішень, на основі пріоритетів регіональної соціально-економічної політики на даному етапі розвитку територіального утворення.

Питання методології і практики дослідження фінансового механізму регіону почали підніматися у працях відомих вчених-економістів початку та середини XX століття: А. Цитовича, який опублікував одну з перших праць пов'язаних із теорією місцевих фінансів ще у 1898 році, І.Х. Озерова, М.А. Корчинського, В.М. Твердохлєбова, М.А. Сірінова, Г.І. Тиктінова, Є.Д. Чернеховського.

У контексті радянської фінансової науки досліджували проблематику місцевих бюджетів Н.А. Ширкевич, М.В. Васильєва, Г.Б. Поляк, К.Я. Чижов, Л.П. Павлова.

Серед зарубіжних дослідників слід відмітити особливі досягнення у німецьких вчених-практиків, які одними з перших поставили розвиток місцевих фінансів на наукову основу ще у XIX ст. Серед них потрібно відзначити праці Карла Штейна, Лоренца Штейна, Рудольфа Гнейста, Карла Рау, Адольфа Вагнера, Ріхарда фон Кауфмана.

У сучасних умовах проблематика місцевих фінансів активно досліджується багатьма зарубіжними фахівцями. Зокрема, це французькі вчені Жак Зіллер, Франсуа Копе, Франсуа Вернер, Жан-Поль Годме, Ален Делькамп, Жан-Клод Немері, швейцарські спеціалісти Ремі Жак'є, Бернард Дарлон, фахівці з Великобританії Білл Тейлор, Джон Оуенс, Ейлін Харлоф, Гай Холліс, Девід Кінг, з Нідерландів – Карін Плоккер. Серед відомих німецьких фахівців: Ута Шумахер, Хорст Ріссе, Вольганг Гізевіус, Йост-Дітріх Буш, Роберт Грабер, Зігман Кунас, а також група шведських дослідників: Ларс Майєр, Курт Рібердаль, Серен Хегтрут, Кай Кронваль, Карін Рюдебек, італійський дослідник Масімо Бальдуці, американські фахівці Джері Хіві, Белгавен Пресс, Едвард Сонс, австралійський вчений Петер Перналер і спеціаліст із Бельгії Марк Утендаль.

Також проблематика регіональних фінансових систем стала темою дослідження окремих фахівців країн Східної Європи, серед яких польські вчені Чеслава Рудська-Лоренс, Ельжбета Чайна-Дух, Тереза Дембовська-Романовська, Томаш Дибовські. Як дослідників місцевих фінансів слід відзначити і таких спеціалістів, як Анвар Шах (Світовий банк), Джон Лотц (Рада Європи) та ряд інших.

З 90-их років XX ст. деякі проблеми, що безпосередньо стосуються місцевих фінансів, міжбюджетних взаємовідносин, фінансового вирівнювання, стають предметом дискусій, які ведуть російські економісти О. Богачова, С.Н. Хурсевич, А.Г. Ігудін, М.І. Ходорович, Є. Аксьонова, І. Бусигіна, В. Пансков, А. Лавров та інші.

В працях вітчизняних вчених питанням методології і практики фінансового регулювання в контексті регіонального управління приділялася

недостатня увага. Серед відомих вітчизняних вчених, які досліджували окремі аспекти місцевих фінансів, слід виділити фінансистів та економістів В.М. Федосова, О.Д. Василика, І. Луніну, І. Сало, М. Деркача, М. Пабата, С.І. Юрія, А.Ф. Мельник, В.І. Кравченка і деяких інших.

Основними принципами, на яких базується дослідження регіону як об'єкту фінансового регулювання є:

1. Принцип науковості, що забезпечує дотримання вимог економічних законів розвитку території.
2. Принцип достовірності, який передбачає оцінку сучасної фінансової бази регіону.
3. Принцип фінансового забезпечення території з орієнтацією на повніше задоволення потреб суспільства.
4. Принцип збалансованості передбачає погодженість показників грошових доходів населення, підприємств, організацій – з їх витратами.
5. Принцип пріоритетності і узгодженості заходів та цілей регіонального розвитку, на які передбачається залучення відповідних фінансових ресурсів.
6. Принцип постійного аналізу та контролю за виконанням показників фінансового планування, що дозволить підняти ефективність управління фінансовими ресурсами.
7. Принцип перманентності, який вказує на необхідність постійного уточнення окремих фінансових показників.
8. Принцип забезпечення середнього рівня економічного і соціального розвитку регіону. Коли цей рівень нижчий середнього необхідно використовувати централізовані фінансові ресурси для фінансування місцевих потреб управління територіальним розвитком.

При дослідженні регіону як об'єкту фінансового регулювання в роботі використовуються такі методи: системного аналізу, технічного аналізу (порівняння, групування, балансові методи, абстрактно-логічні методи), математичні методи, інтуїтивні методи (індивідуальні та колективні експертні оцінки).

В радянській регіональній економічній науці довго побутувала думка про те, що регіон обласного рангу не може бути цілісною системою на тій підставі, що він не є основним об'єктом управління і регулювання виробництва, а його межі не збігаються з кордонами інших територіальних утворень, зокрема, економічних районів, територіально-виробничих комплексів, промислових вузлів, тощо. Цей підхід був зумовлений тим, що основні виробничі ланки, розташовані на певній території, повністю підпорядковувалися міністерствам і відомствам, а територіальні органи не могли впливати на вирішення місцевих проблем. Перехід до ринку, інтеграція у світове господарство, демократизація і децентралізація управління соціально-економічними процесами в Україні довели всю неспроможність заперечення об'єктивного існування регіонів обласного рангу, як важливої політичної, соціальної, економічної системи. Про це свідчать різноманітні наукові підходи, які використовуються в практиці для дослідження функціонування регіону і до яких належать: системний, геокомплексологічний, економічний, екологічний, історичний, логікоматематичний, правовий та деякі інші підходи.

Оскільки для проведення дисертаційного дослідження нами взято за основу системний підхід як загальнонаукову методологічну концепцію, яка базується на принципі цілісності, то проведемо дослідження системних зв'язків між основними складовими регіону.

Всю сукупність відносин і зв'язків між елементами можна подати по-перше, у вигляді відносин і зв'язків функціонування та розвитку елементів системи; по-друге, через відносини і зв'язки управління системою. Якщо перші забезпечують розвиток елементів системи, її життєдіяльність, то другі – дозволяють визначити спосіб реалізації функцій системи. У відповідності з цим поділом функцій можна виділити:

1) систему функціонування і розвитку регіону;

2) систему управління регіоном, до складу якої входить регулювання його соціально-економічного розвитку.

З’ясуємо місце регіону в системі державного регулювання економіки через: визначення суті суспільно-економічної категорії регіону, як об’єкту управління; з’ясування наукових основ і принципів фінансового регулювання на регіональному рівні.

Термін “регіон” у вітчизняній літературі з’явився порівняно недавно, що було пов’язано з відсутністю регіональної політики в колишньому СРСР, а особливо з докорінною зміною внутрішньої політики в 30-их роках, яка була спрямована на ліквідацію засад фінансової автономії місцевих органів влади. Саме тоді регіон, як категорія зникла з вжитку і у наш час появилася у формі прикметника “регіональний”, з якого згодом і відновилося поняття “регіон”. Регіон походить від латинського “regio”, що в перекладі означає країна, край, область, район, округ. Від цього слова пішли похідні регіональна економіка, регіональна політика [93].

В сучасній літературі визначення регіону як наукового терміну неоднорідне. Його використовують для позначення таксонів (територіальних одиниць, що володіють специфічними кваліфікаційними ознаками), які можуть співставлятися і, які належать до різних систем таксонування, або до різних порядків в одній, і тій же системі таксонування. Регіон здебільшого ототожнюють з терміном “район” і використовують для виділення території по певній ознаці: за географічними умовами і природно-ресурсною спеціалізацією; за соціально-демографічними параметрами; за економічними параметрами; за історико-географічними та етнографічними ознаками; за адміністративно-правовими ознаками.

Вивченням проблем наукових досліджень суті економічних районів, закономірностей економічного районування займалися К.І.Арсеньєв, М.П.Огарьов, Д.І.Мендєлєєв, П.П.Семенов-Тян-Шанський, В.П.Семенов-Тян-Шанський, О.М.Челінцев та багато інших видатних мислителів і дослідників. Район як конкретна територія обмежений ознаками наявності, інтенсивності, різноманітності і взаємозв’язку соціально-економічних явищ. Тому при його дослідженні використовується ряд науково-обґрунтованих підходів:

територіальний, економічний, географічний, демографічний, соціальний, природний, науково-технологічний, інформаційний, відтворювальний та інші.

При визначенні регіону як об'єкту фінансового регулювання нас цікавитиме регіон, як таксономічна одиниця в системі адміністративно-територіального устрою, з усіма її економічними характеристиками, тому більш детальніше ми розглядатимемо відтворювальний підхід до регіонального розвитку.

На нашу думку, базуючись саме на відтворювальному підході, можна найповніше розкрити суть регіону в цілому, як явища та усіх соціально-економічних процесів, які йому притаманні. Відтворення на регіональному рівні – це безперервне відновлення процесу виробництва товарів, послуг та духовних благ, на основі якого здійснюється відновлення всіх елементів економічної системи регіону – продуктивних сил, техніко-економічних, організаційно-економічних, виробничих відносин та господарського механізму. Конкретними формами відтворення виробничих відносин є гроші, ціна, вартість, заробітна плата тощо. Тобто усі необхідні атрибути фінансових відносин. При цьому слід виходити із того, що дані атрибути створюються в процесі праці, яка відбувається на певній території. Тому у відтворювальному процесі завжди присутня взаємодія господарської діяльності людей і природи, скерованої на її раціональне використання. Складність процесів, які відбуваються на певній території, де людина створює за допомогою господарського механізму матеріальні блага, обмінюється ними в процесі споживання, і визначає зміст регіону.

Відтворення самого господарського механізму означає відновлення різноманітних форм та методів регулювання економіки регіону, насамперед державних та ринкових важелів господарського механізму. Більш конкретними формами відтворення економічних важелів господарського механізму є антикризове, антициклічне регулювання, програмування, прогнозування економіки регіону тощо. Серед методів антикризового та

антициклічного регулювання важливе місце відводиться фінансовому регулюванню економіки регіону.

З позиції фінансової науки регіон почали розглядати з кінця XIX – початку XX століть, коли відбулось поширення визначення місцевих фінансів, як місцевого фінансового господарства адміністративних одиниць, чи як сукупності матеріальних засобів, які знаходились в розпорядженні цих одиниць для досягнення їх мети. Біля витоків цих досліджень стояли К. Рау, Л. Штейн, А. Вагнер та інші німецькі економісти [126].

Серед вітчизняних вчених-регіоналістів та країн СНД, які працюють в сфері регіональної економіки, можна назвати В.Бордюка, В. Павленка, М.Долішнього, В.Поповкіна, С.Злупко, М.Чумаченка, В.Машутова, І.Лукінова, Л.Євенка, М.Лапіна, Б.Мільнер, Д.Гвішіані.

Регіон, як соціально-економічна система, є специфічним об’єктом розвитку, тому ми вважаємо, що до основних функцій регіону в державному відтворювальному процесі можна віднести:

- ⇨ активну участь у вирішенні народногосподарських завдань;
- ⇨ організацію ефективного використання регіональних ресурсів;
- ⇨ активізацію трудової активності населення на основі оптимізації міжгалузевих економічних і галузевих зв’язків;
- ⇨ раціональну організацію виробництва;
- ⇨ встановлення оптимальної структури території;
- ⇨ забезпечення комплексного розвитку всього господарства з врахуванням конкретних соціальних і природноекономічних умов;
- ⇨ формування ринкового середовища, яке забезпечуватиме соціальну захищеність громадян, створюватиме належні умови для функціонування господарських суб’єктів.

В процесі відтворення формується регіональна відтворювальна цілісність, відносно відособлена у соціально-економічному відношенні, що має свої особливі економічні інтереси, внутрішні фактори і джерела розвитку, раціональне використання яких забезпечує вирішення регіональних проблем.

Цілісність як ознаку регіону слід розглядати в декількох аспектах. По-перше, просторова цілісність, як основа економічної відокремленості регіону, характеризується відтворенням кінцевого продукту в галузевому розрізі. Саме галузева структура виробництва визначає місце і спеціалізацію регіону в системі господарського комплексу країни, його внесок у вирішення народногосподарських завдань.

По-друге, цілісність повинна забезпечуватися і за сферами технологічного циклу відтворювального процесу в регіоні (виробництво, розподіл, обмін, споживання). Саме на стадії розподілу та обміну технологічного циклу, регіон виступає об'єктом фінансового регулювання. При цьому тут найважливішими завданнями фінансового регулювання є не лише виконання економічних, а й соціальних функцій – забезпечення необхідною кількістю споживчих благ і послуг, та обмін їх на доходи населення, забезпечення матеріальних умов населенню для продуктивної праці, відпочинку, оздоровлення, навчання, підвищення кваліфікації, організації побутових і комунальних послуг, тощо. У цьому і полягає принципова відмінність між найважливішими ланками народногосподарського комплексу регіону у єдиному відтворювальному процесі. Якщо певна галузь чи підприємство на рівні регіону є носієм відносин з приводу безпосереднього виробництва, то регіон є носієм виробничих відносин з приводу невиробничого споживання. Така орієнтація відтворення потребує створення належних передумов для зміцнення фінансово-правової бази самоуправління регіональних ланок. Тобто вони повинні володіти достатніми повноваженнями по регулюванню господарських і соціальних процесів в регіоні, забезпеченню комплексності його соціально-економічного розвитку, реалізації законних інтересів населення.

По-третє, цілісність повинна забезпечуватися інтеграцією різних форм суспільної власності, яка формується на державному, регіональному і муніципальному рівнях.

Визначення регіону як територіальної політико-економічної цілісності дає можливість встановити його місце у процесі суспільного відтворення в цілому.

Другим важливим принципом розвитку території є комплексність, яка передбачає створення оптимальних умов функціонування виробництва, вдосконалення умов праці і побуту населення окремого регіону. Комплексність включає в себе пропорційність, тобто розвиток окремих галузей інфраструктури в певних, об'єктивно необхідних пропорціях.

Для формування повного представлення регіону, як об'єктивної категорії, варто відзначити основні ознаки, які йому притаманні: наявність специфіки території та генетичної взаємозалежності сукупності об'єктів та суб'єктів, що її насичують; органічна єдність між усіма ланками регіонального розвитку; спеціалізація на певних виробничих відносинах; комплексність умов функціонування даних відносин; цілісність та економічна спільність.

Систематизуючи вище сказане, можна запропонувати власне визначення регіону в системі державного регулювання економіки, базуючись на відтворювальному підході. Регіон – це адміністративно-територіальне утворення з характерними природно-географічними, історико-демографічними, політико-адміністративними та соціально-економічними особливостями, в якому створюються матеріальні умови для виробничої діяльності, забезпечується місце проживання та організація побуту і відпочинку населення. Дане утворення формує ознаки етнічної спільності людей, ознаки цілісності економічної і соціальної підсистем, поєднує інтереси всіх суб'єктів господарювання на місцях. Конкретним вираженням цієї цілісної єдності є наявність на даній території сукупності найрізноманітніших галузей та напрямків діяльності, які охоплюють сфери виробництва, розподілу, обміну та споживання матеріальних та духовних благ і послуг.

Суть відтворювальних процесів на регіональному рівні, їх взаємодія з індивідуальним та суспільним відтворенням розкрито за допомогою таблиці 1.2.

Таблиця 1.2

Форми суспільного відтворення

Стадії	Індивідуальне відтворення	Регіональне відтворення	Суспільне відтворення
1	2	3	4
1. Виробництво	Технологічно завершений виробничий процес як результат раціонального поєднання ресурсного і людського потенціалу	Формування багатогалузевого виробничого комплексу з урахуванням повноти і пропорційності виробництва	Формування народногосподарських комплексів
2. Розподіл	Розподіл продукту, формування первинних доходів.	Перерозподіл національного доходу, формування доходів і видатків місцевих бюджетів.	Перерозподіл національного доходу. Формування доходів і витрат державного бюджету. Перелив робочої сили між регіонами.
3. Обмін	Реалізація виробленої продукції і організація заміщення використання ресурсів для повторного виробничого процесу.	Міжгалузевий і внутрішньогалузевий обмін в регіоні. Формування регіонального ринку засобів виробництва, предметів споживання, ринку послуг.	Міжрегіональний обмін.
4. Споживання	Споживання факторів виробництва. Особисте споживання.	Особисте, суспільне, невиробниче споживання.	Невиробниче споживання у сфері загальнодержавного управління.

З таблиці видно, що домінуючу роль в індивідуальному відтворенні відіграє підприємство, в регіональному – сукупність внутрішньо організованих підприємств, в суспільному – регіональні народногосподарські комплекси. Для даної схеми відтворювальних процесів характерними рисами є: технологічна замкнутість та пропорційність кожної виробничої ланки; багатопрофільність виробничого комплексу, зумовлена різноманітністю і якісною визначеністю суспільних потреб, які можуть мати регіональний, і загальнодержавний характер; об'єктивна обумовленість досягнення цілей господарськими суб'єктами.

Соціально-економічне середовище регіону, як об'єкту фінансового регулювання формується і спрямовується через процес суспільного відтворення, що відбувається при допомозі перерозподілу ВВП через місцеві фінанси. Локальні відтворювальні цикли, набір яких міняється в залежності

від рівня розвитку регіону, його соціально-економічного потенціалу, цілей і завдань розвитку господарства, проходять через усі фази регіонального відтворювального процесу.

Відтворювальні цикли складають єдину систему, формування і функціонування якої можливе за умов розвитку регіонального економічного механізму по відношенню до кінцевих цілей регіонального відтворення.

Відтворювальні цикли з високим рівнем локалізації – це основа економічного і соціального розвитку регіону. Вони забезпечують умови для взаємодії усіх ланок адміністративно-територіального утворення і є предметом комплексного фінансового регулювання. Дані цикли повинні розглядатися як єдина система взаємозалежних і взаємодіючих ланок. Так цикл відтворення грошово-кредитних і фінансових ресурсів взаємодіє з циклом відтворення і реалізації матеріальних і товарних ресурсів, що визначає нормальний ритм функціонування кожної окремої ланки і господарства регіону в цілому.

Дані відтворювальні цикли з високим рівнем локалізації можна представити за допомогою рисунку 1.7.

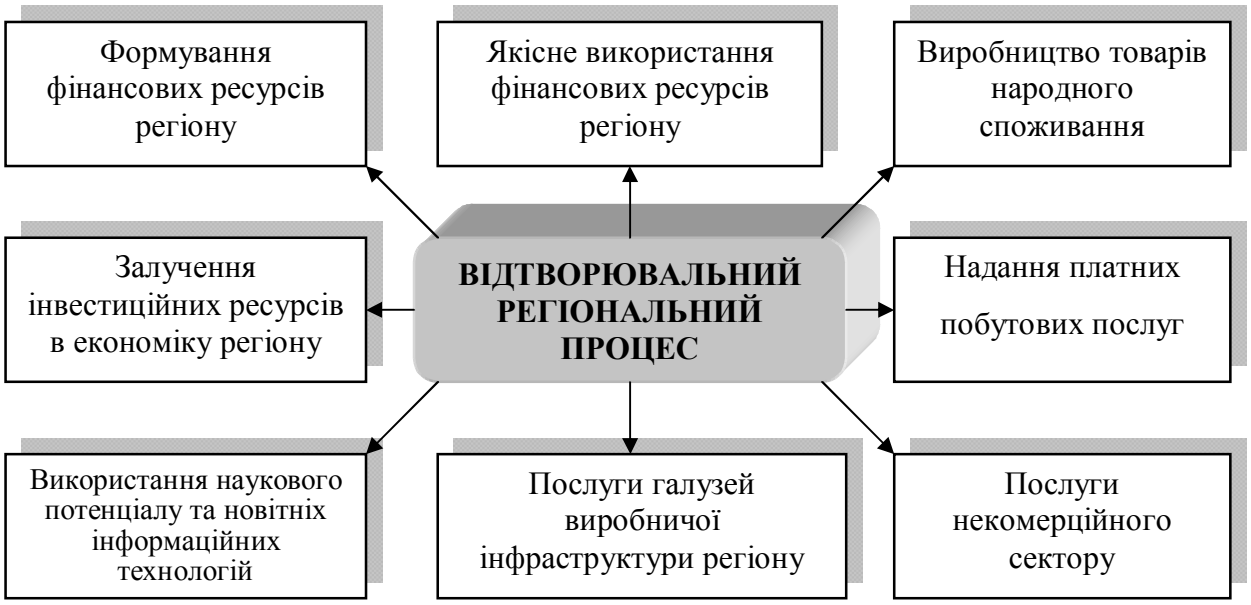

Рис.1.7. Регіональні відтворювальні цикли з високим рівнем локалізації

Відтворювальні цикли з високим рівнем локалізації мають свої властивості, а саме:

1. Взаємозв'язок з усіма фазами регіонального відтворювального процесу. Ці зв'язки можуть бути прямими чи непрямими, але ціль у них одна – сприяти нормальному розвитку і функціонуванню виробничого процесу через виробничо-економічний і технологічний аспекти управління. У сфері розподілу місцева влада впливає на розподіл регіональних ресурсів; на створення умов міжгалузевого і міжрегіонального розподілу матеріальних і товарних ресурсів; на розподіл і перерозподіл чистого продукту; на формування грошових доходів і витрат населення. У сфері обміну місцева адміністрація вибирає найефективніші шляхи товарообміну, внутрішньорегіональної кооперації, регулює розподіл послуг внутріобласної виробничої і соціальної інфраструктури.

Через відтворювальні цикли встановлюється нерозривний зв'язок з процесами виробничого і невиробничого споживання, на які місцева влада може впливати, використовуючи важелі грошово-кредитного, бюджетно-фінансового, цінового регулювання.

2. Вплив на соціально-економічний розвиток підприємств через стимулювання і оптимальне поєднання їх інтересів з завданнями комплексного розвитку регіону. Насамперед, це стосується інфраструктурного обслуговування населення; підняття рівня життя, ефективного використання наявних ресурсів, в тому числі і фінансових. Регіональні органи влади в даному випадку можуть використовувати важелі комплексного і цільового фінансового планування.

3. Формування пропорцій, які в найбільш повній мірі відповідають назрілим завданням розвитку економіки і підвищенню рівня життя людей. Дана особливість циклів передбачає: встановлення залежності між забезпеченням фінансовими ресурсами регіону і ефективністю функціонування економіки; визначення пропорцій між економічними і соціальними процесами розвитку регіону; проведення ресурсозберігаючої,

природоохоронної політики; вдосконалення управлінської діяльності місцевих органів влади.

При дослідженні регіону, як об'єкту фінансових відносин, в сучасній науці приділяється недостатньо уваги стадії розподільчих та перерозподільних фінансових відносин. Оскільки фінансові ресурси регіону є об'єктивно необхідною умовою процесу відтворення на всіх його стадіях, то формування кінцевої структури відтворення досягається саме на розподільчій стадії, де формуються пропорції між фондами споживання, нагромадження, відшкодування, здійснюється розподіл доходів між регіональними підрозділами суспільного виробництва, галузями господарства, соціальними групами та безпосередніми виробниками матеріальних благ.

Саме з цієї позиції нас цікавитиме регіон, як об'єкт фінансового регулювання. Усвідомлення ролі фінансових перерозподільчих процесів на регіональному рівні необхідне для реалізації розвитку місцевих фінансів взагалі.

Фінансові можливості регіону залежать від особливостей його ресурсного потенціалу, природних умов, виробничих потужностей, рівня соціально-економічного розвитку, структури і спеціалізації господарства, збалансованості міжрегіональних зв'язків. Проте, незалежно від усіх цих складових, регіон повинен володіти самостійністю у формуванні та використанні фінансових ресурсів, величина яких знаходиться у безпосередній залежності від масштабів та ефективності роботи усього його господарського комплексу і оптимального розподілу відповідальності між місцевими органами управління. Ефективність роботи самого господарського комплексу є у значній залежності від ефективності розподілу та використання фінансових ресурсів за допомогою механізму фінансового регулювання економіки регіону.

Основними формами впливу фінансового регулювання на економіку та соціальну сферу регіону є:

- ⇨ мобілізація значної частини валового внутрішнього продукту до фінансових систем місцевих органів влади, через які здійснюється регулювання соціально-економічного розвитку регіону;
- ⇨ використання фіскального інструменту, який дозволяє забезпечувати ресурсами розв'язання завдань на місцевому рівні (хоча межі фіскальної діяльності на місцях регламентуються державою);
- ⇨ забезпечення громадських послуг, ефективність і масштаби надання яких залежать від обсягу власних фінансових ресурсів територій;
- ⇨ забезпечення економічного зростання, що є однією з форм соціально-економічного регулювання.

Крім зазначених форм економічного впливу через фінансовий механізм регулювання існують і інші, наприклад, пов'язані з виконанням делегованих повноважень центральних органів влади (громадська безпека, дотримання законності, державного нагляду та державної реєстрації). Хоча останні в основному забезпечуються за рахунок державних фінансових ресурсів, але можливе використання і ресурсів регіону.

Регіон, як об'єкт фінансового регулювання, доцільно, на нашу думку, розглядати:

- ⇨ відносно механізмів формування доходів на регіональному рівні;
- ⇨ відносно забезпечення видаткових потреб регіонального розвитку;
- ⇨ відносно формування та діяльності місцевих фінансових інститутів, як суб'єктів фінансового регулювання економіки регіону.

Дані підходи, на нашу думку, дозволять повністю висвітлити фінансовий механізм регулювання економіки регіону та фінансову систему регіону, яку можна відобразити за допомогою рисунку 1.8.

З рисунка видно, що головним елементом фінансової системи регіону залишаються видатки, оскільки саме з них починається аналіз регіональних фінансів і вони є точним відображенням функцій та завдань, що покладаються на місцеві органи управління. В більшості країн місцеві видатки поділяються на декілька функціональних видів.

РИС 1.8.

Найголовніший вид видатків – це обов'язкові видатки, які спрямованні на виконання обов'язкових завдань регіонального розвитку з метою забезпечення визначених стандартів надання послуг не лише у конкретному регіоні, а й у масштабах всієї країни. До них також включають видатки пов'язані з борговими зобов'язаннями за кредитами та позиками.

У структурі видатків важливе місце займають видатки, що здійснюються для реалізації завдань у межах власної компетенції місцевих органів влади та видатки для реалізації делегованих повноважень центральних органів влади.

Відповідно до економічного призначення видатки поділяються на дві великі групи: поточні і капітальні (інвестиційні) видатки.

Наявність обумовлених функціональним та економічним призначенням видатків регіону є причиною формування місцевих доходів. Згідно поданого рисунку 1.8 можна прослідкувати, що доходи класифікуються за економічною природою та за джерелами їх утворення. При цьому, способи формування доходів, перш за все, зумовлені характером та особливостями економічної системи, котра домінує на тому чи іншому етапі розвитку регіону та держави в цілому. Закономірним явищем є те, що практично завжди і у кожній країні основним джерелом доходів місцевих органів влади є місцеві податки і збори, але не у кожній країні, особливо з перехідною економікою, вони займають головну частку, і відіграють провідну роль. Саме тому, для вирівнювання регіонального розвитку у фінансовому регулювання застосовується система трансфертів (дотацій, субсидій, субвенцій).

Регіон, як об'єкт перерозподільних відносин в системі фінансового регулювання економіки розглядається саме на етапах формування регіональних доходів та забезпечення усіх видаткових потреб території. Через фінансову систему регіону перерозподіляється значна частина ВВП. При цьому, до уваги береться обсяг регіональних витрат у ВВП країни та обсяг регіональних витрат в сукупних державних витратах. До європейських країн з найвищими показниками місцевих витрат у ВВП належать: Швеція – 25,5%,

Данія – 19,9%, Угорщина – 19%, Норвегія – 18,9%, Фінляндія – 18%. Україна належить до країн із середніми показниками перерозподілу ВВП через місцеві витрати, і у нас цей показник становив у різні роки в межах 15-18% [126, с.56].

Інститути в системі місцевих фінансів виступають як організаційні структури, що забезпечують функціонування фінансових систем регіонів. В Україні процес інституціоналізації місцевих фінансів почався на початку 90-их років XX століття, коли відбувалось правове та організаційне закріплення діяльності фінансових інститутів. На сьогодні в регіоні, як об'єкті фінансового регулювання, діють та розвиваються такі інститути, як: самостійний місцевий бюджет, позабюджетні, валютні, цільові фонди, комунальна власність, місцеві податки і збори, комунальні позики та кредит, поточні видатки та видатки розвитку, поточний бюджет і бюджет розвитку та інші. Поряд з цим, функціонування даних інститутів забезпечують фінансові інституціональні одиниці, які відносяться до місцевих органів влади.

Інституційний механізм фінансового регулювання економіки регіону – це сукупність економічних відносин, що виникають між регіональними фінансовими органами управління і суб'єктами господарювання, з приводу утворення, розподілу, перерозподілу, використання фінансових ресурсів регіону.

Управління місцевими фінансами здійснюють місцеві представницькі та виконавчі органи влади, зокрема, їхні фінансові підрозділи. Інституційний механізм управління, на нашу думку, слід розглядати через систему органів в розрізі основних функцій, що характеризують процес управління формуванням та використанням фінансових ресурсів регіону. Структура функцій фінансового регулювання економікою регіону передбачає організацію, планування, аналіз, облік, контроль за справлянням податків та зборів до Державного бюджету України та місцевих бюджетів, розпорядження бюджетними ресурсами, оперативне регулювання, обслуговування купівлі-продажу товарів та інше. Систему даних функцій подано на рисунку згідно додатку А. Загальну систему інституційного забезпечення фінансового регулювання економіки регіону з відображенням

взаємозв'язків між ними можна представити у вигляді поданої схеми (див. рис. 1.9).

Рис. 1.9. Система інститутів управління фінансовими ресурсами регіону

Взаємозв'язки регіональних фінансових органів управління проявляються на всіх стадіях процесу фінансового регулювання. Так, Головне фінансове управління разом з податковою адміністрацією, управлінням Державного казначейства, іншими обласними управліннями та виконкомами

місцевих рад забезпечують надходження доходів до бюджету області та вживають заходів щодо ефективного витрачання бюджетних коштів, залучають спеціалістів інших підрозділів облдержадміністрації, підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян для вивчення питань, що належать до їх компетенції. Для оперативного керівництва рухом фінансових ресурсів, фінансові управління і фінансові відділи відкривають в управліннях НБУ, або в комерційних банках свої рахунки, на які поступають кошти від платників податків. Потім, на основі платіжних доручень, з них здійснюється розподіл коштів між бюджетними установами на соціально-економічний розвиток території. Так створюється замкнутий цикл руху фінансових ресурсів регіону через систему регіональних інститутів управління.

Подальша розбудова системи місцевих фінансових органів управління в Україні потребує врахування позитивного досвіду організації подібних підрозділів у зарубіжних країнах.

До фінансових органів місцевої влади зарубіжних країн належать департаменти фінансів, що самостійно створюються цією владою. Їхні функції та обов'язки встановлюються законодавством, рішенням представницьких органів місцевої влади або статутами громад. Наприклад, департаменти фінансів округу Монтгомеррі штату Меріленд (США) зберігають всі кошти округу, цінні папери та страхові поліси, стягують податки, спеціальні збори, муніципальні платежі та інші надходження, погашають заборгованість, інвестують окружні кошти та сплачують видатки за рахунок цих коштів, укладають річний фінансовий звіт, в якому докладно інформують про одержані та сплачені округом гроші, виконують всі інші функції, передбачені законодавством [92].

Фінансові органи місцевої влади тісно співпрацюють із фінансовими органами центрального уряду. В деяких державах, особливо у федеральних країнах, спостерігається різноманітність форм поєднання і розмежування їхніх функцій, включаючи і сферу податкового адміністрування. Наприклад, у Канаді є федеральний і провінційний податки з продажу, у п'яти провінціях країни функціонують окремі служби збору провінційного і федерального податків. У трьох провінціях федеральний уряд стягує обидва податки. У

Квебеку як федеральний так і провінційний податки стягуються провінційною владою. В Альберті податок із продажу не застосовується зовсім [134].

Не зважаючи на таку різноманітність, до організації фінансових органів місцевої влади, вони в цілому працюють злагоджено. Тому використання даного зарубіжного досвіду, на нашу думку, дало б можливість запровадити в системі організації фінансових органів місцевої влади України нових підходів до стягнення податків, які базуються на економічних можливостях регіонів.

Сьогодні, проблема визначення нових функцій місцевих фінансових органів є важливим елементом системи управління місцевими фінансовими ресурсами. Так, в Україні, на відміну від зарубіжних країн, поки-що не вироблено нових підходів до організації фінансового планування, фінансового контролінгу, моніторингу фінансової інформації в місцевих органах влади, тому на цих питаннях ми зосередимо наше дослідження у наступних розділах.

Проведені в даному параграфі дослідження свідчать про те, що формування регіонів обласного рангу є об'єктивним процесом, який визначається динамікою розвитку продуктивних сил, їхньою концентрацією, спеціалізацією інтеграцією і диференціацією.

Область є важливою політико-економічною системою, яка виступає основною ланкою територіального управління, про що свідчать наявні на її території управлінські інститути, які здійснюють управління всім соціально-економічним комплексом, приводячи в рух усі регіональні процеси відтворення суспільного продукту, робочої сили та навколишнього середовища. Крім цього, регіон обласного рангу – це не просто єдиний господарський комплекс, а сукупність господарських комплексів підприємств. Інтереси розвитку регіону одночасно не виражають інтереси кожного із підприємств, що входять до його складу. Це зумовлює необхідність спрямування розвитку підприємств в інтересах розвитку території і, відповідно, розробку певної концепції цього розвитку. Актуальним в даній ситуації стає детальніше дослідження механізмів регулювання відтворювальних процесів у регіоні державою, які ми розглядатимемо через призму системи фінансового регулювання розвитком області.

Висновки до першого розділу

Проведене в першому розділі дисертаційної роботи наукове дослідження дало змогу зробити такі висновки та пропозиції:

1. Функціональний механізм державного управління національною економікою в умовах формування ринкових відносин включає: визначення стратегії економічного росту, цілей і пріоритетів в розвитку господарства; забезпечення функціонування ринкового механізму; підтримку загальної збалансованості економіки; усунення монопольного становища окремих виробників, стимулювання конкуренції, забезпечення передумов для ефективної, самостійної і відповідальної роботи регіонів країни; державне регулювання соціально-економічних проблем, які ринковий механізм не може вирішувати самостійно і ефективно.

Регулювання є однією з основних функцій системи державного управління, яка включає сукупність форм та методів цілеспрямованого впливу державних установ і організацій на розвиток продуктивних сил, техніко-економічних, організаційно-економічних та соціально-економічних відносин з метою їх стабілізації та пристосування до умов, що змінюються.

Методологічною основою державного регулювання економіки є макромоделі: кейнсіанська, монетарна, економіки пропозиції, теорії раціональних очікувань. Різноманітне поєднання інструментарію даних моделей дозволяє сьогодні виділити три моделі змішаної економіки: відносно вільна ринкова економіка США; економіка державно-керованого типу, характерна для Японії та країн Східної Азії; європейська економіка соціально-ринкової орієнтації, в основі якої покладено ліберально-монетаристську та стабілізаційно-трансфертну моделі.

Державне регулювання в умовах національної економіки повинно ґрунтуватися на раціональному поєднанні елементів обох провідних концепцій державного регулювання – кейнсіанства та монетаризму, і носити функцію наукової, адміністративно-правової, економічної, соціальної корекції, що може проводитися в руслі підтримки соціально-економічних перетворень, або в напрямку запобігання чи пом’якшення їх небажаних наслідків.

2. Функціональний механізм державного регулювання є досить складним, він об’єднує в собі систему заходів, державних інститутів, які через

використання важелів економічного, адміністративного, правового регулювання, індикативного планування, прогнозування, програмування соціально-економічного розвитку, структурного та кон'юнктурного регулювання; інвестиційної, антициклічної, регіональної, галузевої, структурної, амортизаційної, антиінфляційної, валютної, митної, цінової, соціальної, науково-технічної, екологічної, зовнішньоекономічної політики забезпечують функціонування економіки в руслі прийнятої державної концепції і стратегії розвитку.

Особливе місце в державному регулюванні економіки відводиться регіональній моделі державного регулювання. В цілому механізм державного регулювання економіки регіону включає законодавчо-нормативне регулювання, бюджетно-фінансове регулювання, державне прогнозування, планування та програмування, пряме управління регіоном, соціальний захист.

Однією із основних складових державного регулювання економіки регіону, яка по суті забезпечує дієвість та ефективність використання усіх інших важелів регулятивного впливу, є бюджетно-фінансове регулювання, яке здійснюється за допомогою бюджетного та фінансового механізмів управління та передбачає стимулювання надходження фінансових ресурсів, приватних інвестицій у найдинамічніші сектори регіональної економіки, здатні наповнити бюджет регіону та прискорити його розвиток

3. Для поглиблення наукового апарату дослідження регіону, як об'єкту фінансового регулювання, вважаємо за доцільне запропонувати дефініцію бюджетно-фінансового регулювання розвитку адміністративно-територіального утворення, під яким слід розуміти сукупність державних фінансових заходів щодо забезпечення управління територіальним розвитком, в основі яких покладений фінансовий механізм, що може розглядатися як основна накопичувальна, розподільча та забезпечуюча ланка підтримки на необхідному рівні потенціалу регіону, регіонального розвитку та справедливого перерозподілу доходів різних сфер та галузей господарського комплексу певної території. Тобто, за допомогою фінансового механізму регулювання визначається кінцевий результат усієї господарської діяльності в державі чи окремо взятому регіоні, а тому він відіграє визначальну роль в системі управління економікою.

4. Проведене нами дослідження теоретичних основ фінансового механізму дозволяє запропонувати власне визначення фінансового механізму державного регулювання економіки: фінансовий механізм – сукупність фінансово- (-організаційних, -методичних, -правових, -нормативних) форм, методів, важелів, інструментів та положень, що забезпечують створення і використання фінансових ресурсів в процесі розподілу і перерозподілу валового внутрішнього продукту, для забезпечення безперервності розширеного відтворення і задоволення інших потреб розвитку. Складовими частинами фінансового механізму державного регулювання є фінансове планування й прогнозування, фінансові показники, нормативи, ліміти й резерви, стимули і санкції.

Фінансовий механізм державного регулювання економіки регіону – це методичні, організаційні та правові положення, на основі яких розробляються заходи, що до фінансового забезпечення важелів державного регулювання розвитку адміністративно-територіального утворення; фінансового регулювання економічних і соціальних процесів на регіональному рівні. При характеристиці фінансового механізму регулювання, в залежності від форм прояву фінансових відносин пропонуємо виділити наступні ланки: методи мобілізації грошових коштів; форми та методи надання фінансових ресурсів суб'єктам господарювання; способи розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів та маневрування ними.

5. Для дослідження регіону, як об'єкту фінансового регулювання, ми пропонуємо використовувати такий науковий підхід, в основі якого регіон розглядається: відносно механізмів формування доходів на регіональному рівні; відносно забезпечення видаткових потреб регіонального розвитку; відносно формування та діяльності місцевих фінансових інститутів, як суб'єктів фінансового регулювання економіки регіону.

Основними формами впливу фінансового регулювання на економіку та соціальну сферу регіону є:

- ⇨ мобілізація значної частини валового внутрішнього продукту до фінансових систем місцевих органів влади, через які здійснюється регулювання соціально-економічного розвитку регіону;

- ⇨ використання фіскального інструментарію, який дозволяє забезпечувати ресурсами розв’язання завдань на місцевому рівні;
- ⇨ забезпечення громадських послуг, ефективність і масштаби надання яких залежать від обсягу власних фінансових ресурсів територій;
- ⇨ забезпечення економічного зростання, що є однією з форм соціально-економічного регулювання.

Результати, проведеного в даному параграфі дисертаційного дослідження, знайшли своє відображення в працях автора, які подані в списку використаної літератури під такими позиціями: [58, 61, 63, 68].

РОЗДІЛ 2
АНАЛІЗ МЕХАНІЗМУ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ РЕГІОНУ

2.1. ОЦІНКА ФІНАНСОВОЇ БАЗИ ЕКОНОМІКИ РЕГІОНУ ТА ЇЇ ВИКОРИСТАННЯ

Для визначення напрямків цілеспрямованого впливу складових елементів фінансового механізму регулювання соціально-економічного розвитку регіону, необхідно провести аналіз процесу формування і використання фінансових ресурсів. Дане завдання вирішується шляхом оцінки фінансової бази регіону, яка, по суті, є сукупністю фінансових ресурсів, що створюються в усіх секторах регіональної економіки або залучаються до неї із зовні, та визначають фінансові передумови і результати соціально-економічного розвитку регіону. Саме тому регулюючий вплив фінансового механізму, як інструменту державного регулювання, перш за все, спрямований на фінансову базу регіону, з метою забезпечення формування її якісних складових, кількісних параметрів та ефективного використання. Метою оцінки фінансової бази регіону є:

1) виявлення сприятливих умов для формування фінансових ресурсів регіону;
2) розкриття невикористаних чи додатково виявлених внутрішніх резервів фінансових ресурсів, залучення яких дозволить прискорити розвиток регіональної економіки, або перевести основні її параметри в режим ефективного функціонування;
3) розробка фінансового механізму оздоровлення економіки регіону.

Проведений нами аналіз праць з питань регіональної економіки дозволяє виділити такі основні чинники, які впливають сьогодні на формування фінансових ресурсів регіону [Чумаченко, Мельник, Долішній, Сало, Пила, Стеченко, Лук’яненко, Городніченко, Крисоватий, Юрій, Кириленко]:

- ⇨ галузева структура регіональних господарських комплексів та їх дохідність, що визначає обсяг податкової бази;

- ⇨ спеціалізація регіональної економічної системи та специфіка її функціонування;
- ⇨ рівень розвитку соціальної та виробничої інфраструктури місцевості;
- ⇨ ефективність використання місцевих ресурсів багатоцільового призначення (трудових, земельних, технологічних та інших).

Практика показує, що єдині методологічні розробки по аналізу фінансових ресурсів регіону на сьогодні відсутні. Це створює труднощі у зборі і обробці даних про існуючий механізм формування, розподілу і використання фінансових ресурсів на місцях і ще більші проблеми, пов'язані із оцінкою діючої регіональної системи фінансового регулювання. Різновидності методик заключаються в обмеженні поняття „фінансові ресурси" тими чи іншими фінансовими засобами, які мають відношення до даної території, і які систематизовано нами у такі підходи до аналізу:

1) фінансові ресурси регіону обмежуються територіальним бюджетом і децентралізованими грошовими фондами, які залишаються в розпорядженні підприємств даної області [93, 197, 214];
2) фінансові ресурси регіону подаються у вигляді кінцевого результату діяльності всіх підприємств і організацій, розміщених у регіоні, включаючи засоби, які формуються в результаті перерозподілу грошових коштів населення (сплата обов'язкових відрахувань із фонду оплати праці) [43, 162, 165];
3) фінансові ресурси регіону аналізуються, як сукупність створених в регіоні доходів і залучених ззовні фінансових ресурсів, ресурсів централізованих фондів, коштів міжнародних фінансових організацій [203, 228, 240].

Проведені нами дослідження практики фінансового регулювання в Тернопільській області свідчать про те, що органами державного регулювання регіону взагалі питання обрахунку можливих фінансових ресурсів території не ставиться, що приводить до недостатньо ефективного використання інструментарію фінансового механізму регулювання економіки території. Оцінка фінансових ресурсів регіону проводиться за результатами виконання регіональної програми соціально-економічного розвитку і обмежується

коштами місцевих бюджетів і централізованими загальнодержавними фондами. Однак, ми вважаємо, що в основі аналізу фінансової бази регіону повинен лежати секторний підхід, який дасть можливість охопити всі сектори регіональної економіки в питаннях фінансового забезпечення територіального розвитку та представить цілісну картину наявності фінансових ресурсів на які спрямовується дія інструментаріїв фінансового механізму. Згідно даного підходу фінанси регіону розглядаються як: фінанси сектору державного управління (місцевих органів влади), фінанси сектору не фінансових установ (виробництва), фінанси домашніх господарств, фінанси, створені в секторі фінансових і кредитних установ регіону (депозити в національній і іноземній валюті, кошти, залучені через ринок місцевих боргових зобов'язань), фінанси тіньового сектору економіки (див. рис. 2.1).

Дані підсистеми фінансів тісно пов'язанні між собою, оскільки з фінансів сектору підприємств і домогосподарств формуються фінанси місцевих органів влади і саме на них спрямовані механізми формування останніх через фінансове та податкове регулювання. У свою чергу фінансові ресурси місцевих органів влади значною мірою повертаються населенню та підприємствам у вигляді субсидій, дотацій, соціальних програм та капіталовкладень. Фінанси підприємств та населення також пов'язанні між собою: для більшості громадян заробітна плата та дивіденди, які вони отримують від підприємств, є основними джерелами формування власних фінансових ресурсів. З іншого боку, ці ресурси поповнюють фінанси підприємств, через споживання, купівлю акцій та утворення малих підприємств.

При оцінці фінансової бази за вихідну точку беруться саме фінансові ресурси та можливості господарських підприємств, установ, організацій різних форм власності та видів діяльності, оскільки з їх допомогою створюється валовий внутрішній продукт регіону, що є джерелом фінансових ресурсів місцевої влади.

Фінанси підприємств – це система грошових фондів, що забезпечують процес виробництва та відтворення у рамках даного підприємства, та сукупність форм і методів їх витрачання. Вони виступають у формах основних і оборотних фондів (капіталу) та прибутку.

!!Вставка рис.2.1.

Фінансові ресурси підприємств, як важлива складова фінансової бази області, повинні бути направлені на розвиток і утримання виробничої та соціальної інфраструктури регіону. Головним джерелом формування коштів підприємств, передбачених для фінансування соціально-побутової інфраструктури є їх прибуток.

Якщо в 1992 році співвідношення між прибутковими і збитковими підприємствами області становило відповідно 90,5% проти 9,5%, то у 1998 – 1999 роках лише 44 – 46% усіх підприємств отримували прибутки, а 54-56 % – збитки [211]. За 2000-2001 роки вдалось забезпечити динаміку позитивного фінансового результату за рахунок зменшення частки збиткових підприємств та зростання прибуткових у загальній чисельності підприємств Тернопільської області. Проте у 2002 році 55,3% отримали прибуток в розмірі 114203,2 тис.грн., а 44,7% збиток – -222853,8 тис.грн. [212], що призвело до значного погіршення результату фінансової діяльності підприємств області. Динаміку змін співвідношення між даними категоріями підприємств протягом 1998-2002 років наведено в діаграмі на рисунку 2.2.

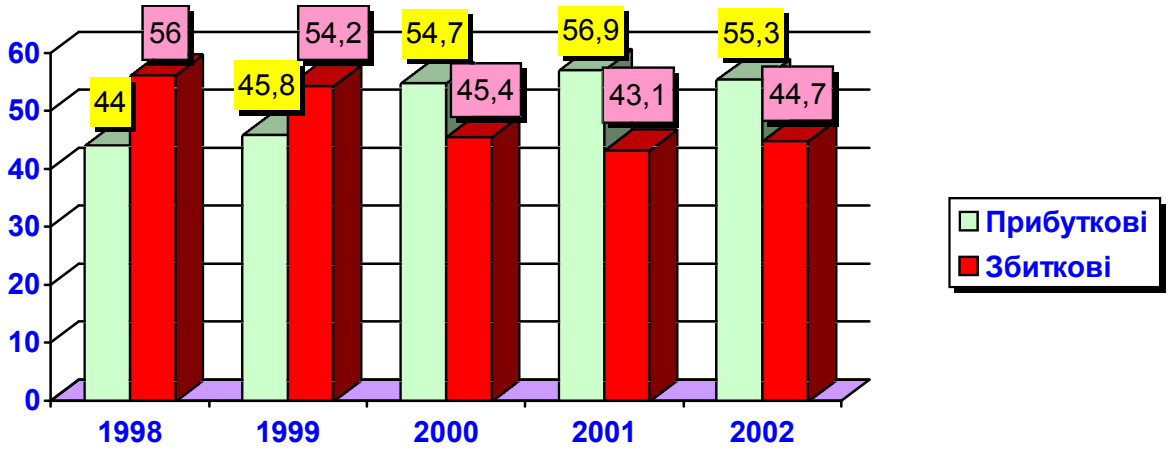

Рис. 2.2. Співвідношення кількості збиткових і прибуткових підприємств Тернопільської області за 1998-2002 роки [211, 212]

Аналізуючи інформацію подану в таблиці 2.1, можна зробити висновок, що найкритичнішими для формування фінансової бази регіону за рахунок коштів підприємств були 1997-1999 роки. Так, у 1997 році збитки отримували промисловість, сільське господарство, транспорт і зв'язок, а у 1998 році збитковими були практично усі галузі народного господарства Тернопільської області. Найбільші збитки у 1997–1999 роках отримані у промисловості і

сільському господарстві, а також значного падіння у 1999 році зазнало житлово-комунальне господарство (в 46 раз в порівнянні з 1998 роком). Це призвело до найгіршого фінансового результату області за останнє десятиріччя, рівень збитків якої склав – 238553,9 тис. грн. [211].

Таблиця 2.1

Фінансовий результат діяльності підприємств в розрізі галузей економіки Тернопільської області за 1997-2002 роки **

(Тис.грн.)

Галузі народного господарства	**1997р.**	**1998р.**	**1999р.**	**2000р.**	**2001р.**	**2002р.**
1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**
Всього по області	**-120784,7**	**-227113,4**	**-238553,9**	**-44125,4**	**-8673,8**	**-108650,0**
Промисловість	-8868,8	-41410,9	-60153,1	-55700,9	5688,9	-70940,1
Сільське господарство	-166341,6	-175585,5	-156286,6	8700,5	-14459,2	-40831,2
Транспорт і зв'язок	-9830,7	-7057,1	-17466,6	-4917,1	-1902,5	-6859,7
Будівництво	2809,4	571,9	-653,4	-8798,4	-60,4	2776,8
Торгівля і громадське харчування	837,6	-368,0	6742,5	5867,0	770,7	6026,3
Матеріально-технічне постачання і збут	162,7	-1706,0	1574,1	-1942,4	-*	-*
Заготівлі	935,9	-1079,8	168,9	-719,5	-*	-*
Житлово-комунальне господарство	7532,2	-593,6	-27583,2	5408,0	-*	-*
Побутове обслуго-вування населення	248,7	-605,1	17,2	256,9	936,7	-725,5
Фінансова діяльність	-*	-*	-*	-*	26,6	1717,9
Інші галузі	1729,9	720,7	15086,3	7720,5	326,1	185,5

*** Показник не відображено в офіційній статистиці у даному році**

**** Таблицю складено за даними Тернопільського обласного управління статистики.**

Починаючи з 2000 року, відбувся перелом у подоланні негативних тенденцій в основних галузях економіки області: вдалося зупинити падіння промислового виробництва, покращились фінансові результати діяльності у транспорті і зв'язку, житлово-комунальному господарстві і вперше, за останні роки, вдалося отримати прибуток в сільському господарстві. Внаслідок цього вдалося підвищити фінансовий результат області в цілому, який склав у 2000 році -44125,4 тис.грн. (у 5,5 рази краще в порівнянні з 1999 роком), а у 2001 році – -8673,8 тис.грн. (у 5 раз краще в порівнянні з 2000 роком). Проте вийти на прибутковий рівень завадило падіння показників у будівництві, торгівлі і харчуванні, матеріально-технічному забезпеченні, постачанні і збуті, заготівлі, де не вдалося закріпити позитивних тенденцій. У 2002 році значні

фінансові збитки у промисловості (-70940,1 тис.грн. – в 13 разів гірше до 2001 року), сільському господарстві (-40831,2 тис.грн.) та побутовому обслуговуванні населення призвели до погіршення фінансового результату по області у цілому в 12,5 рази, який склав -108650,0 тис.грн. [212].

Оцінка фінансового результату виробничого сектору показує:

по-перше, що спрямування фінансових ресурсів в одну з галузей, автоматично зменшує показники в іншій (тобто в умовах обмеженості фінансових ресурсів неможливо здійснити перерозподіл коштів, який забезпечив би комплексний розвиток економіки, тому доводиться вибирати пріоритети);

по-друге, вибір пріоритетів фінансування повинен спиратися на найперспективніші галузі чи форми господарювання, які можуть дати очікуваний ефект (так, в Тернопільській області, аграрній за своєю природою, пріоритетними галузями вибрано сільське господарство, харчову та переробну промисловість, а спрямування в ці галузі фінансових потоків дало можливість підвищити фінансовий результат);

по-третє, існує об’єктивна необхідність закріплення позитивних тенденцій, шляхом оптимального розподілу фінансових ресурсів за галузями економіки (тобто системний підхід має забезпечуватися шляхом поетапного “підтягування” не окремих галузей, а кожної з них, з метою формування багатогалузевої структури економіки з усіма їй необхідними ефективними зв’язками).

І останнім напрямком, на наш погляд, має стати пошук додаткових пріоритетів чи можливостей зміцнення фінансової бази регіону. Для Тернопільської області у даному напрямку перспективним є, наприклад, розвиток туристичної галузі, оскільки область багата на історико-архітектурні та культурні цінності, а також рекреаційні ресурси.

Загальна сума дебіторської та кредиторської заборгованості по суб’єктах господарювання (крім малих підприємств та бюджетних установ) на 1.01.2003 року становила, відповідно 823 млн.грн. та 1 млрд. 358 млн. грн. З початку року дебіторська заборгованість збільшилася на 8,6 млн.грн., або на

1,1%, кредиторська на 12,2 млн.грн. або на 0,9%. Кредиторська заборгованість перевищує дебіторську заборгованість в 1,6 рази [212].

Із прибутку, створеного підприємствами Тернопільської області у 1998-2002 роках, в середньому 24,7% становили платежі до бюджету, 1,3% – відрахування у резервний фонд і 0,6% – відрахування на збільшення статутного фонду, 11,6% – відрахування на соціальний розвиток, 15,4% – відрахування на виробничий розвиток, 0,8% – відрахування на поповнення оборотних коштів, 10,4% – виплати в якості заохочування, 1% – дивіденди , 34,2% – на інші цілі [221]. Коштів для цільових фондів, за рахунок яких підприємства мали б можливості задовольняти колективні потреби в житлі, соціально-культурних і побутових послугах, утримувати підвідомчі їм об'єкти житлово-комунального, соціального, побутового призначення, в умовах погіршення фінансових результатів діяльності практично на сьогодні не залишається.

Ще одним важливим для області напрямом використання фінансових ресурсів підприємств є розвиток міських комунікацій, особливо це стосується транспортних, водопровідно-каналізаційних, освітлювальних комунікацій. В останні десятиліття в практику господарювання широко впроваджується метод пайової участі підприємств у створенні об'єктів інфраструктури. Такий метод пов'язаний із збільшенням потужностей сучасних об'єктів інфраструктури, що вимагає великих інженерно-технічних фінансових витрат, які не під силу окремим підприємствам.

В умовах становлення ринкових відносин і пов'язаної з цим економічної кризи багато підприємств з метою зниження собівартості своєї продукції і підвищення її конкурентоспроможності скорочують кошти на загальнорегіональні заходи соціально-культурного і комунально-побутового характеру або взагалі відмовляються від підприємств та об'єктів, які знаходяться на їхньому балансі. Це в свою чергу веде до перевантаження місцевих бюджетів, що приводить до погіршення розвитку об'єктів виробничої і соціальної інфраструктури (див. таблицю 2.2).

З таблиці 2.2 видно, що в розвитку об'єктів соціальної інфраструктури Тернопільської області спостерігається тенденція постійного розвитку лише

Таблиця 2.2

Розвиток соціальної інфраструктури Тернопільської області за рахунок усіх джерел фінансування * [211]

Показники	Розмір-ність	1997р.	1998р.	1999р.	2000р.	2001р.	2002р.
1	2	3	4	5	6	7	8
І. Введення в експлуатацію об'єктів соціальної сфери :							
а) загальна площа житла;	тис.м^2.	120,6	86,7	113,3	148,6	174,8	120,6
б) загальноосвітні школи;	Місць	192	-	162	150	40	-
в) дитячі дошкільні заклади;	Місць	7	45	-	-	-	-
г) лікарні;	Ліжок	90	-	60	80	-	-
д) амбулаторно-поліклінічні заклади;	Відвіду-вань на зміну	200	135	-	-	-	-
ІІ. Введення в дію об'єктів соціальної інфраструктури:							
а) газові мережі	км.	302,33	187,71	353,24	260,03	271,3	382,2
б) водопровідні мережі, каналізація	км.	29,70	27,09	34,30	15,64	-	0,31
в) теплопостачання	км.	2,1	2,5	-	-	-	4,11

***Таблицю складено за даними Тернопільського обласного управління статистики.**

газових мереж, в той час як водопровідні мережі, каналізація, теплопостачання практично не фінансуються. У розвинутих країнах світу, у Швеції зокрема, організації відповідальні за електро-, газо-, водопостачання, телекомунікацію, каналізацію, працюють на комерційних основах і, отримуючи прибуток, зобов'язані фінансувати інвестиційні програми за рахунок власних доходів і банківських позик [126].

Важливе місце у формуванні фінансових ресурсів регіону повинно належати малому підприємництву, частка якого в економічно-розвинутих країнах складає від 50% до 80% в структурі доходів та витрат промислового виробництва та формування фінансової бази в цілому, на відміну від України де питома вага малих підприємств за цими показниками складає 8-10%%[130].

В Тернопільській області у 2002 році діяло понад 3,6 тис. суб'єктів малого підприємництва, що на 11,8 відсотка більше ніж на кінець 2001 року (або 34 підприємства в розрахунку на 10 тис. осіб наявного населення, а в м. Тернополі та Тернопільському районі області відповідно 82 та 49 підприємств.) В цьому ж році в підприємницьких структурах області (разом з фізичними особами-підприємцями) працювало понад 60 тис.чол., що складає 15,5% від загальної кількості зайнятих в галузях економіки області.

В структурі малих підприємств, за їх основними видами економічної діяльності в області переважають підприємства торгівлі та сфери послуг. Зокрема, 42,7 відсотки структур від їх загальної кількості функціонує в торгівлі та громадському харчуванні, 14,2 – в промисловості, 11,2 – в побутовому обслуговуванні, 6,8 – в будівництві (див. рис. 2.3) [212].

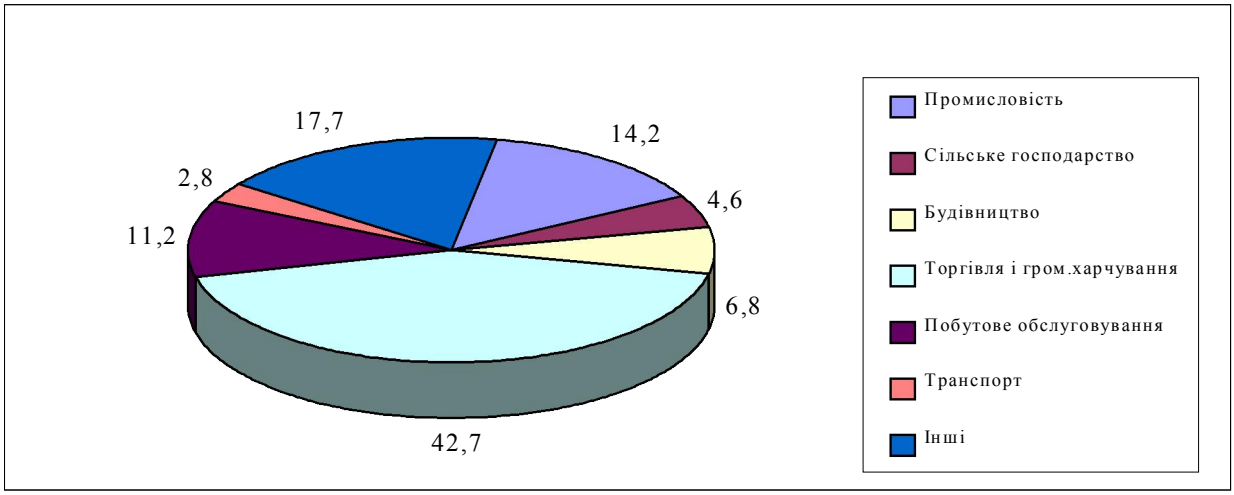

Рис. 2.3. Галузева структура малого підприємництва Тернопільської області [212]

Виручка від реалізації продукції (робіт, послуг) малих підприємств області в 2002 році склала понад 800 млн.грн. або 18,0% від загального обсягу реалізованої продукції в області (4432,1млн.грн.). Незважаючи на те, що 57,7% малих підприємств в області одержали прибуток в розмірі 27958,5тис.грн., загальний фінансовий результат від діяльності даної категорії суб'єктів господарювання є негативним і склав -21676,6тис.грн., оскільки 42,3% малих підприємств отримали збитки в розмірі 49635,1тис.грн.. Від діяльності структур малого бізнесу до всіх рівнів бюджету поступило близько 80 млн.грн., що становить 22% від загального поступлення по області [212]. Тому розвиток малого підприємництва є важливою складовою розширення фінансової бази регіону.

Отже, фінансові ресурси суб'єктів господарювання є основою фінансової бази регіону, які забезпечують її формування за рахунок створення ВВП відповідної території, а також перерозподілу фінансових ресурсів між іншими секторами регіональної економіки.

Другою важливою складовою фінансової бази регіону є фінанси сектору домогосподарств, тобто населення регіону. Фінанси сектору домашніх

господарств регіону – це грошові фонди, що формуються з доходів громадян, отриманих на основі трудової, господарської та іншої діяльності, або із спадщини. Вони знаходяться у розпорядженні територіальних громад у вигляді вкладів, заощаджень і депозитів у банківській системі та інших фінансових установах.

Сукупний дохід домашніх господарств в своїй структурі включає:

1) вироблений ними дохід в процесі виробництва товарів і надання послуг, що споживаються як у домашніх господарствах (внутрішнє споживання чи самоспоживання), так і реалізуються на товарному ринку (офіційне або неофіційне споживання);
2) загальний дохід сім'ї, отриманий при перерозподілі сукупного змішаного доходу від ведення домашнього господарства та індивідуальної приватної діяльності й доходу від власності (надходження доходів індивідуальних власників, дивідендів, рентних платежів, надходження із фінансової системи (відсотків на заощадження в усіх формах, доходів від продажу іноземної валюти та інші));
3) офіційну і неофіційну оплату праці;
4) соціальні трансферти (пенсії, стипендії, допомоги, інші види соціальної підтримки);
5) трансферти, отримані з-за кордону.

Визначити загальний обсяг фінансових ресурсів населення для конкретного регіону дуже важко, оскільки в процесі обрахунку обов'язково будуть упущені додаткові чи альтернативні джерела власних надходжень громадян, такі як доходи поза місцем основної діяльності, отримані за межами регіону, де проживають ті чи інші громадяни або із-за кордону, також неофіційні доходи. Лише на основі щорічних декларацій про доходи громадян, неможливо встановити точну кількість грошових ресурсів, які зосереджені в руках населення, особливо в умовах при яких нелегальний економічний сектор займає понад 50%, і саме в ньому зосереджена більша частка фінансових ресурсів регіону. Проте фінансові ресурси громадян відіграють важливе значення в економіці регіону, оскільки нарахування на фонд оплати праці, незважаючи на надмірне податкове навантаження, на

сьогодні займають основну питому вагу власних надходжень регіональних бюджетів, а також формування грошових коштів Пенсійного та інших фондів. Тому при визначенні, хоча б, офіційного обсягу фінансових ресурсів населення регіону потрібно орієнтуватися на такі основні показники як:

- ⇨ зайнятість населення регіону та рівень безробіття;
- ⇨ фонд оплати праці;
- ⇨ середній рівень заробітної плати у регіоні;
- ⇨ заборгованість із виплат населенню по заробітній платі та інших соціальних платежах.

Крім того, потрібно вдосконалювати методику й методологію фінансового планування та прогнозування, щодо визначення показників обсягів ресурсів у розпорядженні населення, які поступають з неофіційних джерел чи з поза меж регіону, оскільки дані грошові ресурси в переважній більшості все ж поступають в легальний економічний сектор, чи у формі банківських заощаджень чи в процесі купівлі-продажу тих чи інших товарів та послуг.

Так, для Тернопільської області, характерним є те, що при найнижчих рівнях середньої заробітної плати за останні роки по державі в цілому (на 1.01.2003 року – 237 грн. (див. додаток Б)) та найвищому рівні безробіття (зареєстроване безробіття станом на 01.01.2003р. – 6,9%, а за методологією МОП – 15,3%) [212,227], в регіоні один з найвищих рівнів цін на основні товари народного споживання та послуги, а також на товари першочергової необхідності та підвищеної комфортабельності, при цьому зберігається сталий попит на дані групи товарів. Це свідчить про те, що населення області володіє достатніми ресурсами щодо забезпечення власних потреб у даних товарах та послугах. За даними офіційної статистики, населення Тернопільщини за забезпеченням товарами довготривалого користування випереджає пересічного українця (наприклад, перевищує середній загальнодержавний показник за кількістю фотоапаратів на душу населення на 9,9%, супутникових антен – на 3,5%, музичних центрів – на 3,2%; за 6 місяців 2003 року здано в експлуатацію 50 тис. $м^2$ житлової площі, що на 60% більше за аналогічний період 2002 року; на душу населення припадає на 10% більше приватних автомобілів ніж по Україні; загальний обсяг роздрібного

товарообороту за 2002 рік (563,2млн.грн.) зріс в порівнянні з 2000 (385,5млн.грн.) роком на 84%, а за 6 місяців 2003 року на 14% (306,7млн.грн.) в порівнянні з аналогічним періодом попереднього року [212].

Структуру та динаміку змін грошових доходів та витрат населення Тернопільської області протягом 1998-2002 років представлено в таблиці 2.3 та на рисунку 2.4.

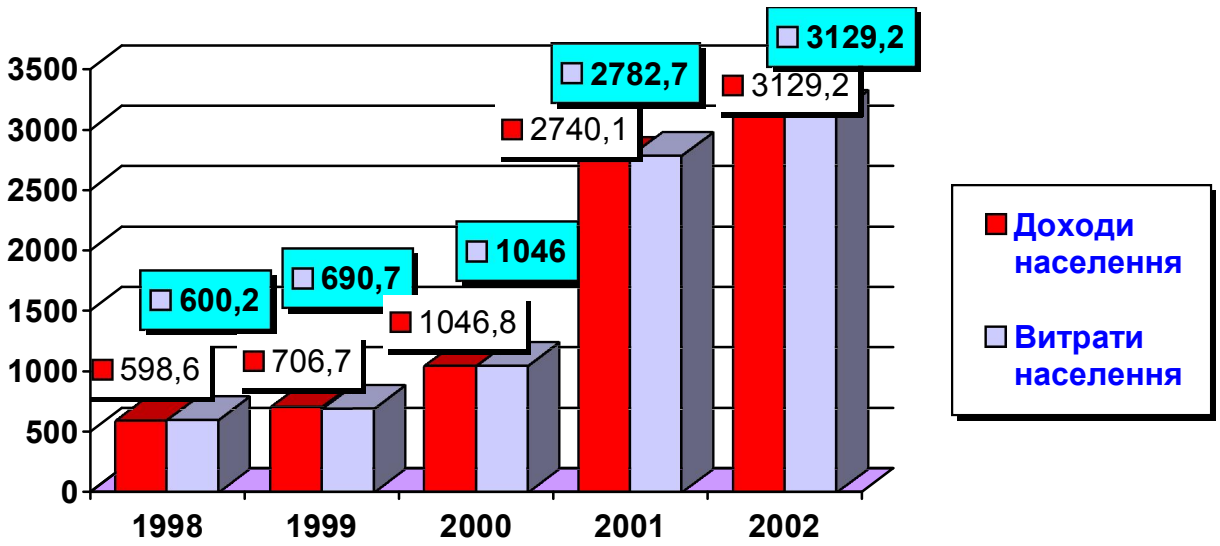

Рис 2.4. Динаміка грошових доходів та витрат населення Тернопільської області за 1998-2002 роки [212]

Як бачимо з діаграми на рисунку 2.4., у 2001-2002 роках спостерігається стрімке зростання доходів населення області (більш як у 2,5 рази в порівнянні з 2000 роком), за рахунок зростання більш як у 2 рази фонду оплати праці, збільшення доходів від власності та змішаного доходу (тобто від різних видів діяльності). Саме на цей період припадає відповідне зростання витрат, основна частка яких (понад 80%) припадає на придбання товарів та оплату послуг (див. таблицю 2.3.).

Аналіз структури зайнятого населення області за видами економічної діяльності у 2002 році, який представлений на рис. 2.5, показав, що 42% зайнято у сільському господарстві і лише 12% у промисловості. Отже, понад 80 відсотків ВВП регіону припадає на сільськогосподарську продукцію та продукцію переробних галузей, що підтверджують сільськогосподарську

Вставка таблиці 2.3.

спеціалізацію області та формування фінансових ресурсів населення області у даних галузях. Досить велику частку у структурі зайнятого населення області також займають зайняті у сфері соціального забезпечення (18%).

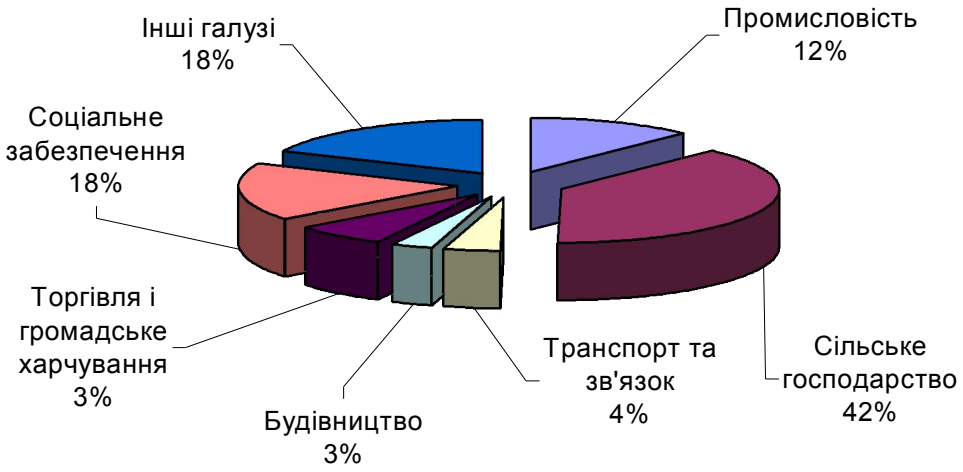

Рис. 2.5. Кількість зайнятого населення за видами економічної діяльності у 2002 році [212]

Сьогодні неважко визначити та спрогнозувати джерела додаткових ресурсів, які не обліковуються в офіційній статистиці, знаючи, що близько 70тис. працездатних громадян області працює за кордоном, при цьому щомісячно через систему „Western Unions" в область надходить понад $100тис. За оцінкою фахівців приблизно стільки ж, ввозиться безпосередньо.

Дослідження, проведені вітчизняними економістами [49, 50] показали, що рівень тінізації економіки (K_t) є прямо пропорційним обсягові готівки в грошовій масі та обернено пропорційним рівневі оподаткування юридичних і фізичних осіб, тобто:

$$K_t = \lambda \times \frac{C}{M} \quad [2.1] \qquad \text{та} \qquad K_t = l \times \frac{1}{r}, \quad [2.2]$$

де λ, l – коефіцієнти пропорційності, прийняті постійними по роках розрахункового періоду;

r – середній рівень оподаткування юридичних і фізичних осіб;

M – обсяг грошової маси;

C – величина готівки.

При цьому рівень оподаткування (*r*) залежить від жорсткості шкали оподаткування (середньозваженого навантаження по податках, які формують доходи регіонального бюджету), а також від рівня збирання цих податків, який оцінюється сумарною часткою основних податків (податку з прибутку, податку на додану вартість, акцизного збору і прибуткового податку з громадян) у ВВП, і визначається як:

$$1)\ r^{t} = \frac{p^{t}}{g^{t}} \quad [2.3]; \qquad 2)\ p^{t} = \frac{\sum_{i=1}^{n} A_i^{t}}{W^{t}} \quad [2.4];$$

$$3)\ g^{t} = \sum \frac{B_i^{t} \times A_i^{t}}{H_i^{t}} \quad [2.5],$$

де p^{t} – частка податків, які формують дохідну частину бюджету у t-ому році у ВВП;

g^{t} – середньозважене навантаження по податках, які формують доходи бюджету у t-ому році;

A_i^{t} – обсяги окремих видів податків (податку на додану вартість, податку на прибуток, прибуткового податку з громадян) у доходній частині консолідованого бюджету в t-ому році;

B_i^{t} – частка окремого виду податків у сумарному обсязі основних податків, які формують доходи бюджету в t-му році;

H_i^{t} – базові показники для нарахування відповідних податків (балансовий прибуток, грошові доходи населення (за винятком пенсій, стипендій та допомоги), валовий випуск продукції);

W^{t} – обсяг ВВП за даними офіційної статистики.

Обрахунок рівня тіньового сектора для Тернопільської області за схемою представлених формул матиме наступний вигляд та результат:

1. **Середньозважене навантаження по податках, які формують доходи бюджету:**

$$g^t = \frac{(0,28 \times 111,4 млн.грн + 0,07 \times 39 млн.грн + 0,16 \times 82,9 млн.грн)}{114,2 млн.грн + 678 млн.грн} = 0,05$$

2. **Частка податків, які формують дохідну частину бюджету:**

$$p^t = \frac{111,4 млн.грн + 39 млн.грн + 82,9 млн.грн}{2506,0 млн.грн} = 0,09$$

3. **Середній рівень оподаткування юридичних і фізичних осіб (2/1):**

$r^t = 0,09/0,05 = 1,8$

4. **Рівень тінізації економіки регіону:**

$\mathbf{K_t}$ = 1 x 1/1,8 = 0,555 x 100%=55,5%

Наведені розрахунки свідчать про те, що більша половина фінансових ресурсів регіону (55,5%) знаходяться в сфері тіньового обігу, а це вимагає розробки дієвих регулятивних важелів держави, які б дозволили легалізувати цей потужний фінансовий капітал.

При обрахунку фінансових ресурсів населення слід також брати до уваги і кількість тих грошових коштів, на які громадяни мають повне право, але які не можуть отримати в силу заборгованості їм по заробітній платі від роботодавців. Це, так звані, пасивні ресурси населення, які залишаються в розпорядженні підприємств та організацій, що користуються ними на безкредитній основі та, одночасно, знецінюються під впливом інфляційних процесів, а також не забезпечують можливий приріст грошових ресурсів населення, наприклад, від банківських чи інших вкладів.

Наявність ситуації, при якій у регіоні існує заборгованість із заробітної плати в тій чи іншій галузі або сфері життєдіяльності знижує рівень господарської діяльності, погіршує відношення до праці громадян, не забезпечує їх соціальних гарантій та підриває довіру населення до місцевої влади в цілому. Відповідно усі ці фактори негативно впливають на формування фінансової бази, в структурі якої фінансові ресурси населення відіграють нагромаджуючу, відновлювальну та інвестиційну ролі.

Для Тернопільської області за останні роки характерне суттєве скорочення загальної заборгованості із виплати заробітної плати: із 162 млн.грн. – на початок 2000 року до 53 млн.грн. – на 1 січня 2002 року та 29 млн.грн. – на початок 2003 року (див. рис. 2.6).

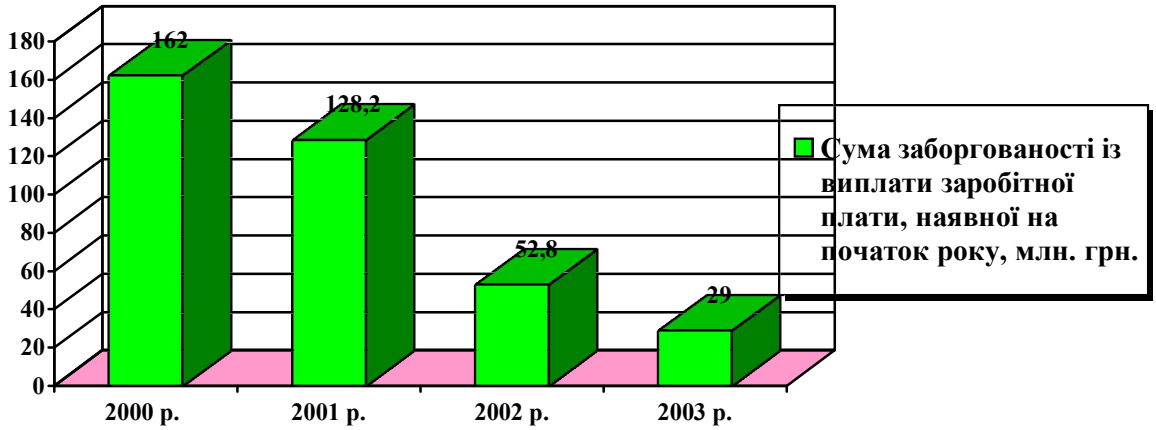

Рис. 2.6. Динаміка скорочення заборгованості із заробітної плати населенню Тернопільської області [212]

В структурі заборгованості по заробітній платі значний її обсяг ще залишається у сільському господарстві (на 1.01.2003 року – 10,9млн.грн. (37,6%), з темпом погашення 49,8% за 2002 рік або 11,0млн.грн.), в промисловості (на 1.01.2003 року – 4063,5тис.грн. (14%), з темпом погашення 46% протягом 2002 року або 3475тис.грн.).

Важливе місце належить скороченню заборгованості працівникам бюджетної сфери. Так, протягом 2002 року за рахунок забезпечення приведення мережі та чисельності працівників до запланованих коштів по кошторисах, здійснювалося переміщення коштів із видатків, що не мали першочергового значення на виплату заробітної плати працівникам бюджетної сфери. Внаслідок виконання плану доходів область одержала додатково 7,5 млн.грн. додаткової дотації з Державного бюджету України, яка практично повністю була спрямована на виплату заробітної плати. Як бачимо з таблиці 2.4 це дозволило забезпечити значні темпи погашення даної заборгованості, яка зменшилася з початку року з 7,1 млн. грн. до 1,7 млн. грн.

Використання фінансової бази регіону починається з розподілу первинного доходу домашніх господарств, який включає оплату праці найманих працівників і отримання доходу від володіння власністю.

Таблиця 2.4

Динаміка розрахунків по заборгованості із заробітної плати в бюджетній сфері за 2002 рік*, тис.грн.

Найменування сфери	На 01.01. 2002р.	На 01.04. 2002 р.	На 01.07. 2002 р.	На 01.10. 2002 р.	На 01.01. 2003 р.	Темп погашення, %
ВСЬОГО :	**7155,2**	**8977,2**	**7107,0**	**4594,9**	**1759,0**	***75,4***
Освіта	3988,4	4097	2797,5	1895,4	730,1	*81,7*
Культура	304,6	429,2	542,6	376,9	117,2	*61,5*
Охорона здоров'я	2172,7	3557,1	2677,5	1616,7	639,1	*70,6*
Інші галузі	689,5	893,9	1089,4	705,9	272,6	*60,5*

***Таблицю складено за даними Тернопільського обласного управління праці.**

Проведений моніторинг показників середньої заробітної плати дозволяє зробити висновок, що в області склалася тенденція щодо її постійного зростання. Середньомісячна заробітна плата працюючих зросла протягом 2002 року на 56% до 237,1 гривень на 01.01.2003р. Темп її зростання в області є на 17% вищий, а рівень на 139,3 грн. нижчий, ніж в середньому по Україні. За видами економічної діяльності найвищі темпи зростання (до січня 2002 року) зафіксовано у сільському господарстві – на 81%, промисловості – на 64%, будівництві – на 53%. Найвищого рівня досягла заробітна плата у фінансовій сфері діяльності – 633грн., що у співвідношенні до прожиткового мінімуму для працездатної особи (365 грн.) становить 174%, відповідно, на транспорті – 463 грн., або 124%, в державному управлінні – 422грн. або 116%. Заборгованість із виплати заробітної плати у цілому по народногосподарському комплексу зменшилась на 24 млн.грн., або 55% – до 29 млн.грн. [212].

Дохід від володіння власністю включає дивіденди, проценти, рентні платежі, доходи підсобного господарства, які акумулюються фінансовим сектором. Крім цього, для фінансових ресурсів регіону даний сектор акумулює депозити, надає кредити (див. табл. 2.5)

Вторинний розподіл доходу населення в процесі використання фінансової бази регіону пов'язаний зі сплатою податків, зборів та соціальних внесків, надходженнями та виплатою поточних трансфертів і соціальних допомог у грошовій формі, оскільки в натуральній формі надходження соціальних трансфертів відображаються у формі споживчих товарів та послуг,

Таблиця 2.5

Фінансові ресурси сектору фінансових установ та організацій*

Фінансові ресурси	1998 р.	1999 р.	2000 р.	2001р.	2002 р.
Кредити комерційних банків, в тис.грн.	60585	61850	101156	163277	**231006**
Депозити, в тис.грн.	55114	75469	132622	252202	345688
Вартість цінних паперів, в тис.грн.	5904	5175	11160	11001	933

***Таблицю складено за даними Тернопільського обласного управління статистики.**

наданих безкоштовно або на пільгових умовах, і він у фінансову базу регіону не включається. Так, наприклад, рівень заборгованості населення по оплаті за житлово-комунальні послуги напряму залежить від рівня доходів населення, а також частки субсидій для відшкодування витрат на житлово-комунальні послуги.

Важливе місце у вторинному розподілі доходів населення відводиться відрахуванням у різноманітні позабюджетні фонди, які сьогодні є загальнодержавними. Проблема муніципальних позабюджетних фондів, як особливої форми перерозподілу та використання фінансових ресурсів, які залучаються місцевими органами влади до господарського комплексу регіону на даний час в Україні не вирішена. Переважна більшість цих фондів мала виключно цільове призначення і використовувалась для забезпечення додатковими коштами економічних та соціальних потреб відповідної території.

Проте на обласному рівні акумулюються кошти до загальнодержавних позабюджетних фондів, до яких належать: Пенсійний фонд України, Фонд соціального страхування з тимчасової втрати непрацездатності, Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань.

Фінансова діяльність позабюджетних фондів у Тернопільській області представлена в таблиці 2.6.

Аналіз даної таблиці показує, що в сучасних умовах позабюджетні фонди могли б стати одним з найактивніших учасників формування фінансового потенціалу регіону, оскільки за останні роки спостерігається

Таблиця 2.6

Фінансова діяльність позабюджетних фондів у Тернопільській області за 1999 – 2002 роки*

РОКИ/ СТАТТІ (в тис.грн.)	***1999 рік***	***% до минулого року***	***2000 рік***	***% до минулого року***	***2001 рік***	***% до минулого року***	***2002 рік***	***% до минулого року***
Залишок коштів на початок звітного періоду	**1997**	*68*	**3484**	*174,5*	**20146**	*578,2*	**37422**	*185,8*
Надходження, у тому числі:	**241050**	*130,8*	**351812**	*150*	**412656**	*117,3*	**533252**	*129,2*
- з бюджетів України	104575	*159,2*	194978	*186,4*	177280	*90,9*	228383	*128,8*
- підприємств та організацій	120614	*109,2*	145980	*121*	209339	*143,4*	263564	*125,9*
Витрати, у тому числі:	**238778**	*130*	**334510**	*140*	**395378**	*118,2*	**537385**	*135,9*
- на основний вид діяльності	236811	*128,9*	330796	*139,7*	384133	*116,1*	515851	*134,3*
- на утримання апарату управління фонду	1743	*128,4*	3469	*199*	9063	*261,3*	16822	*185,6*
- капітальні вкладення та капітальний ремонт	93	*265,7*	78	*83,9*	1472	*1887,1*	3455	*234,7*
Залишки коштів на кінець звітного періоду	**4269**	*213,8*	**20786**	*487*	**37424**	*180*	**33289**	*89*

*** Розраховано за даними Тернопільського обласного управління статистики.**

значний ріст (в декілька разів) у залученні та залишках коштів на рахунках позабюджетних фондів, а також значні витрати, як на основний вид діяльності, так і на капітальні вкладення та утримання апаратів управління фондами. Але суперечності в їх формуванні та використанні, які проявлялися в перерозподілі фінансових ресурсів на практиці, аж ніяк не в інтересах регіону, призвели до того, що Бюджетним кодексом України, прийнятим у 2001 році, заборонено створення позабюджетних фондів органами місцевого самоврядування.

Проте у виконанні основних функцій фінансового регулювання (розподільної, контролюючої та регулюючої) особливе місце відводиться ресурсам державного сектору, які представлені фінансами місцевих органів влади.

Фінанси місцевих органів влади – це система грошових фондів, зосереджена в руках місцевих виконавчих та представницьких структур управління і призначена для забезпечення виконання властивих їм функцій та сукупність форм і методів, за допомогою яких ці функції реалізуються.

Фінансові ресурси місцевих органів влади (муніципальні ресурси) становлять вагому частку в регіональних фінансових ресурсах, які поряд із геополітичними, природними, демографічними, майновими та інтелектуальними ресурсами забезпечують функціонування і розвиток будь-якого регіону. Муніципальні фінансові ресурси можна поділити на кошти місцевих бюджетів, муніципальні позабюджетні фонди (які в Україні на даний час відсутні), фінансові ресурси підприємств комунальної власності.

Основною фінансовою базою місцевих органів влади є дохідні надходження до місцевих бюджетів, які закріплюють їх економічну самостійність, активізують господарську діяльність, дають змогу місцевим органам влади розвивати інфраструктуру на підвідомчій території, розширяти економічний потенціал регіону.

В останні роки, починаючи з 1996 року, в Україні спостерігається тенденція щодо поступового зменшення питомої ваги доходів, які припадали на місцеві бюджети – з 47,5% у 1996 році до 27,9% у 2001 році [49]. Це значно більше ніж в унітарних державах, але менше, ніж у країнах з федеральним устроєм, де бюджетні доходи членів федерації і органів місцевого самоврядування становлять близько 60% консолідованих бюджетів [126].

Дана тенденція суперечить необхідності зростання ролі фінансових ресурсів місцевих бюджетів у зміцненні економічного і соціального розвитку регіонів та не відповідає потребам місцевого самоврядування. Це, в свою чергу, призводить до ігнорування бюджетною автономією регіональної влади та призводить до залежності дохідної частини регіональних і місцевих бюджетів від центру.

Проте, свідченням посилення впливу місцевих органів управління та самоврядування на розвиток економічних та соціальних процесів в регіонах є зростання частки місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету України. Так, в період найбільшого спаду в Україні, в 1994-1996 роках, близько 30% усіх витрат держави здійснювалося місцевими бюджетами, а через

Державний бюджет перерозподілялося приблизно 70% витрат. Проте за період 1998 – 2000 років це співвідношення дещо змінилося на користь місцевих бюджетів: 64% – частка Державного бюджету у загальних витратах, проти 36% – частки місцевих бюджетів. У 2002 році через місцеві бюджети перерозподілялось уже до 42% видатків, а на 2003 рік закладена їх частка на рівні 48%. Сьогодні 67% усіх витрат по соціальному захисту населення, 76% – по фінансуванню освіти, 90% – по охороні здоров'я, 20% – по фінансуванню економіки здійснюють місцеві бюджети [68].

Згідно статті 63 Закону України „Про місцеве самоврядування" місцевий бюджет передбачено поділяти на поточний бюджет і бюджет розвитку. Бюджет розвитку формується за рахунок частини податкових надходжень, коштів залучених від розміщення місцевих позик, а також інвестиційних субсидій з вищестоящих бюджетів. Його кошти в першу чергу повинні направлятися на реалізацію програм соціально-економічного розвитку області, пов'язаних із інноваційною, інвестиційною діяльністю і спрямованих на забезпечення розширеного відтворення. Кошти поточного бюджету направляються на фінансування установ і закладів, що утримуються за рахунок бюджетних асигнувань і повинні забезпечувати просте відтворення в області. Однак, на практиці, використання подвійного бюджету було відсутнє до запровадження в дію статей Бюджетного кодексу України. Цим самим органи державного регулювання залишали себе можливості відокремити стратегічну діяльність від поточної і зберегти баланс капітальних вкладів і доходів на протязі коротко- і довгострокового періодів. Крім цього, фінансові структури місцевих державних адміністрацій у фінансовому плануванні не виділяли доходи і видатки, пов'язані із виконанням власних і, окремо, делегованих повноважень.

Роль самих місцевих бюджетів регіону залежить від складу і розмірів дохідних джерел, що надходять у їх розпорядження у вигляді податків, зборів і платежів. До прийняття Бюджетного кодексу України 2001 року вони поділялись на регулюючі (які розщеплювалися у відсотковому відношенні між державним та місцевими бюджетами), закріпленні (ті, що надходили на постійній основі до місцевих бюджетів) та власні (див. рис. 2.7). Часто поняття закріпленні та власні доходи ототожнювалися.

*** ОМС – органи місцевого самоврядування;**
**** ДБ – дані податки з 2001 року зараховуються до Державного бюджету;**
***** згідно ст. 64 Бюджетного кодексу України.**

Рис. 2.7. Схема доходів місцевих бюджетів

Закріпленими вважалися доходи, які на стабільній основі повністю або частково передавалися до місцевих бюджетів, а власними – ті, що виникли внаслідок рішень органів місцевого самоврядування. Якщо керуватись таким підходом, то можна стверджувати, що в Україні жоден з видів доходів місцевих бюджетів не належить до категорії власних надходжень. За нашим переконанням, власними доходами місцевих органів влади можна вважати лише ті, які територіально локалізовані, тобто безпосередньо залежать від

діяльності цих органів, повною мірою ними контролюються і використовуються згідно їх рішень.

Власні доходи повністю поступають у відповідний бюджет в твердо фіксованих процентних пропорціях на постійній основі. До регулюючих доходів відносять всю сукупність грошових коштів, які передаються з одного бюджету в інший з метою збалансування їх доходів.

За чинної в Україні системи розподілу бюджетних доходів власні доходи місцевих органів влади становлять незначну питому вагу в обсягах їх бюджетів. Незважаючи на позитивну тенденцію росту частки цих доходів у бюджеті Тернопільської області (див. рис. 2.8) протягом 1994-2002 років більше як у два з половиною рази, їх рівень не забезпечує і п'ятої частини усіх доходів бюджету, а починаючи з 2000 року спостерігається тенденція коливання власних доходів місцевих органів влади в сторону зростання у 2002 роках до 11,2%, та зменшення їх прогнозованого рівня у 2003 році до 8,4% (в розмірі 66274,2тис.грн.).

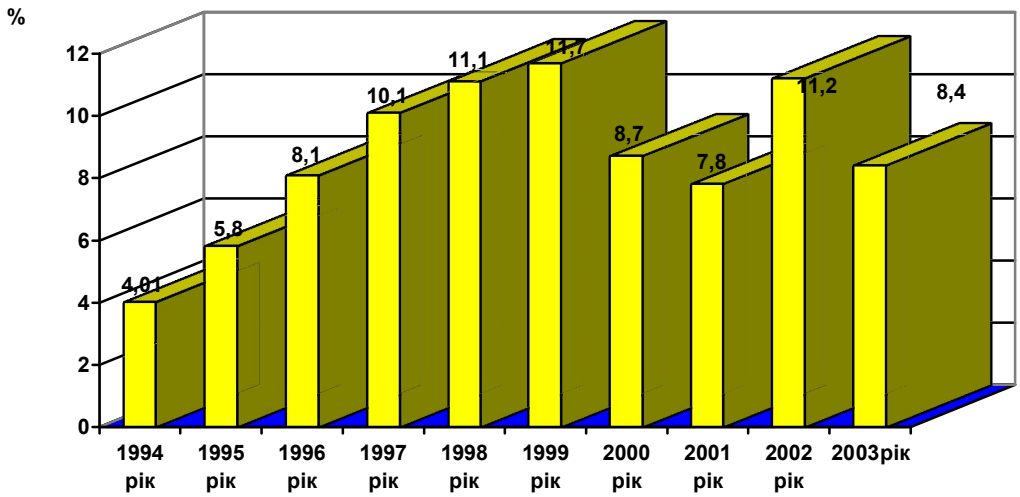

Рис. 2.8. Частка власних доходів у загальному обсязі доходів консолідованого бюджету Тернопільської області [розраховано за 70]

З прийняттям Бюджетного кодексу України політику встановлення регулюючих податків було замінено на політику вирівнювання шляхом надання дотацій окремо кожному місцевому бюджету. Це, звичайно, сприяло прозорості розподілу державних коштів по відношенню до регіонів та забезпечило фінансову основу регіональних бюджетів за рахунок

перерозподілу бюджетних коштів більш як на половину, із збільшенням частки субвенцій, що свідчить про адресність допомоги місцевим бюджетам.

Офіційні трансферти спрямовуються з метою збалансування місцевих бюджетів та для здійснення фінансового вирівнювання і вони відіграють суттєву роль у структурі фінансових ресурсів місцевих органів влади. Крім того, цільові трансферти (субвенції) надаються відповідно до передачі чи делегування функцій органів державної виконавчої влади місцевому самоврядуванню, яке у відповідності до вимог чинного законодавства обов'язково супроводжується передачею необхідних фінансових ресурсів.

Та все ж, фінансовою базою місцевих бюджетів мають стати власні надходження за рахунок місцевих податків і зборів, які в економічно розвинутих країнах світу займають від 40 до 70% надходжень місцевих бюджетів. Нажаль, у нашій країні, зокрема, в Тернопільській області частка власних надходжень місцевих бюджетів коливається від 5 до 15%. Найнижчий рівень впровадження місцевих податків і зборів характерний для тих районів області, яким притаманна нерозвиненість виробничої та соціальної інфраструктури (Лановецький, Підгаєцький, Шумський), що впливає на обмеження бази об'єктів оподаткування. Відсутність у фінансовому регулюванні будь-якої значущої податкової бази не дає можливості місцевим органам управління маніпулювати нею.

Оцінка динаміки фінансових ресурсів органів місцевої влади дозволяє виділити наступні позитивні та негативні тенденції: по-перше, зміна дефіциту місцевого бюджету у 1999-2000 роках на профіцит у 2001 році – 5018,4 тис.грн. та 2002 році – 4928,8 тис.грн.; по-друге, зниження частки податкових надходжень доходної частини місцевого бюджету (з 87,0% у 1999 році та 94,0% у 2000 році до 28,4-24,7%% у 2001-2002 роках), що вказує на недостатність закріплених доходів за місцевим бюджетом; по-третє, позитивну динаміку залучення у доходну частину бюджету коштів отриманих від операцій з капіталом (див. табл. 2.7).

Таблиця 2.7

Оцінка бюджетного забезпечення Тернопільської області*

	1999		2000		2001		2002	
	тис.грн.	% до загальної суми	тис.грн.	% до загальної суми	тис.грн.	% до загальної суми	тис.грн.	% до загальної суми
Доходи в тому числі:	**143647,6**	**100,0**	**98067,2**	**100,0**	**455564,7**	**100,0**	**675238,6**	**100,0**
Податкові надходження	124926,9	87,0	92196,2	94,0	129239,2	28,4	166583,1	24,7
Неподаткові надходження	5024,6	3,5	5785,2	5,9	30507,2	6,7	32839,2	4,9
Державні цільові фонди	13696,1	9,5	х	х	649,3	0,1	672,0	0,001
Доходи від операцій з капіталом	х	х	85,8	0,1	1037,6	0,2	11903,1	1,8
Видатки в тому числі:	**282378,7**	**100,0**	**293741,4**	**100,0**	**450546,3**	**100**	**670309,8**	**100**
Державне управління	10192,8	3,6	11983,3	4,1	17002,5	3,8	22444,5	3,3
Соціально-культурні заходи	179092,2	63,4	216076,9	73,5	353484,8	78,5	426149,7	63,6
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок	17754,6	6,3	2916,4	1,0	13970,4	3,1	18417,4	2,7
Житлово-комунальне господарство	13036,5	4,6	8501,6	2,9	11564,4	2,6	14085,3	2,1
Інші видатки	62405,7	22,1	54256,2	19,5	54524,2	12,1	189212,9	28,2
Дефіцит та профіцит	**138731,1**	**-**	**195674,2**	**-**	**-5018,4**	**-**	**-4928,8**	**-**

*** Складено самостійно на основі джерела, яке у списку літератури під 70 позицією**

Аналізуючи витратну частину бюджету варто відмітити суттєве зростання абсолютних величин витрат, особливо, на соціально-культурні заходи (на 247057,5 тис.грн. у 2002 році в порівнянні 1999 роком), державне управління (на 12251,7 тис.грн.), видатків на інші цілі – на 126807,2 тис.грн.

Виходячи із запропонованої методики оцінки фінансової бази регіону на основі секторного аналізу, ми пропонуємо, структурно здійснювати аналіз формування фінансових ресурсів регіону за наступним алгоритмом, додатково

включаючи до фінансової бази кошти, отримані від емісії боргових зобов'язань місцевих органів влади (якщо така має місце) та зовнішні інвестиції. Новизною даної методики є те, що при оцінці фінансової бази ми включаємо в обрахунок кошти тіньової економіки, оскільки вони є додатковим резервом економічного зростання, при вдалому запроваджені методів, перш за все, економічного та адміністративного характеру, щодо легалізації тіньового капіталу:

ФБР = [ФСП + ФМБ + ФРН + ЗН – (ПП + ЗЦФ) + ФКУ] + РЦП + ЗІ + [ТЕ], [2.6]

де, **ФБР** – база фінансових ресурсів регіону;

ФСП – фінанси сектору підприємств (власні ресурси регіону, створені на його території виробниками у вигляді прибутку, амортизаційних відрахувань, відрахувань соціального характеру, місцевих податків та зборів);

ФМБ – фінанси місцевих органів влади;

ФРН – фінансові ресурси населення;

ЗН – зустрічні надходження підприємствам, організаціям, установам, населенню, місцевим бюджетам із центральних фондів, державного бюджету, міністерств, відомств;

ПП – податкові платежі і кошти по взаємним розрахункам, перераховані у Державний бюджет;

ЗЦФ – відрахування в загальнодержавні централізовані фонди (Пенсійний фонд України, Державний фонд сприяння зайнятості, Фонд соціального страхування, Фонд страхування від нещасних випадків;);

ФКУ – фінанси сектору фінансових і кредитних установ (кредитні ресурси регіону, які надаються банками місцевим виробникам, населенню, місцевим органам влади);

РЦП – кошти, отримані від емісії та продажу цінних паперів;

ЗІ – кошти зарубіжних інвесторів в економіку регіону;

ТЕ – фінанси тіньового сектору економіки.

На основі проведеного в даному параграфі секторного аналізу формування і використання фінансових ресурсів Тернопільської області зробимо розрахунок фінансової бази у 2000-2002 роках за запропонованою методикою (див. табл. 2.8):

Таблиця 2.8

Розрахунок фінансової бази Тернопільської області у 2000-2002 роках*, тис.грн.

№ п/п	Елементи фінансової бази	2000 рік	2001 рік	2002 рік
1.	Фінанси сектору підприємств (ФСП)	164507,8	168740,0	114203,2
2.	Фінанси місцевих органів влади (ФМБ)	166746,2	455564,7	521268,5
3.	Фінансові ресурси населення (ФРН)	1046800,0	2740100,0	3129200,0
4.	Зустрічні надходження (ЗН)	58710,0	294131,4	309271,1
5.	Податкові платежі (ПП)	154036,8	258478,4	288483,1
6.	Відрахування у централізовані фонди (ЗЦФ)	351812,0	412656,0	533252,0
7.	Фінанси сектору фінансових і кредитних установ (ФКУ)	101156,0	163277,0	231006,0
8.	Кошти від продажу цінних паперів (РЦП)	11160,0	11001,0	933,0
9.	Зарубіжні інвестиції (ЗІ), в тис.дол..	21407,5	23037,5	26906,2
10.	***Результат без тіньової економіки***	***1064638,7***	***3184717,2***	***3511052,9***
11.	Фінанси тіньової економіки (ТЕ)	1028470,5	1302307,5	1390830,0
12.	**Результат обрахунку**	**2093109,2**	**4487024,7**	**4901882,9**
13.	**ВВП області, у млн.грн.****	**1853,1**	**2346,5**	**2506,0**
14.	*Частка фінансової бази без тіньової економіки до ВВП регіону, %*	*57,5*	*135,7*	*195,6*

*** Розраховано на основі даних з джерел літератури під позиціями 70, 211, 212, 227;**
**** Показники на основі статистичних даних (літературне джерело 227).**

За нашими розрахунками, при зростанні абсолютного значення фінансової бази Тернопільської області з 2093109,2тис.грн. у 2000 році до 4901882,9тис.грн. у 2002 році (в тому числі на душу населення за цей же період з 1832,2грн. до 4290,9грн. на 1 чол.), спостерігається тенденція зростання частки фінансових ресурсів області по відношенню до ВВП регіону без тіньового сектору (57,5% у 2000 році проти 135,7% та 195,6% відповідно у 2001 та 2002 роках). Динаміка зростання цього показника свідчить про зміцнення основних параметрів фінансової бази регіону та про загальну позитивну тенденцію у розвитку економічних процесів в області. Проте,

високий відсоток фінансових ресурсів по відношенню до ВВП регіону може означати, що у процесі фінансового регулювання економічної діяльності здійснюється їх надмірний перерозподіл.

Фінанси тіньової економіки при обрахунку відношення фінансової бази до ВВП області не беруться до уваги, оскільки при визначенні останнього вони не враховуються, а в структурі фінансової бази вони займають 1/3 частину, що є свідченням надмірної тінізації економіки.

Низький рівень фінансової бази (без врахування тіньової економіки) по відношенню до ВВП регіону у 2000 році пояснюється незначною часткою в структурі цієї бази зустрічних надходжень із загальнодержавних фондів (міжбюджетних трансфертів), які були меншими більш як у 20 разів до їх обсягів у 2001 та 2002 році. Із запровадженням практики міжбюджетного трансфертування з 2001 року, відповідно до Бюджетного кодексу, рівень фінансової бази області без тіньового сектору зріс у 3 рази.

Відповідно до цього, відбулось і зростання частки фінансових ресурсів місцевих органів влади до ВВП регіону (9% – 2000р., 19,4% – 2001р., 20,8% – 2002р.), що є свідченням посилення можливості регуляторного впливу на економіку через фінансові важелі місцевих органів влади.

Отже, секторний підхід оцінки фінансової бази регіону дає можливість визначити: структуру її формування, з відповідним кореляційним впливом для посилення її окремих складових; наявність реальних фінансових можливостей щодо залучення додаткових ресурсів для розширеного відтворення економіки регіону; взаємозв’язки між секторами, які проявляються на стадії “переливу” фінансових ресурсів з перспективою підтримки та розширення фінансової бази окремого сектору. Також, використання даного підходу у практиці фінансового регулювання дозволить вдало поєднати важелі фінансового механізму державного регулювання із визначеними завданнями та пріоритетами розвитку регіональної економіки.

2.2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКОЮ РЕГІОНУ

Проблеми фінансування регіональних економічних процесів, а також потреб територіальних громад займають чільне місце в організації ефективного функціонування системи фінансового регулювання соціально-економічним розвитком на регіональному рівні. Без належно сформованої, налагодженої та підкріпленої законодавчої бази усі можливості управлінської діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування регіону залишаються на папері.

Нормативно-правове забезпечення є важливою складовою фінансового механізму державного регулювання економіки регіону. Його структуру можна відобразити в певній лінійній ієрархічній послідовності, зважаючи на вагу правової регламентації того чи іншого нормативного акту (див. рис. 2.9).

Рис. 2.9. Структура нормативно-правового забезпечення фінансового механізму державного регулювання економіки

Сьогодні в Україні основу даного нормативно-правового забезпечення фінансового регулювання економіки регіону складають ряд законодавчих актів, а також інших нормативних документів фінансового характеру, які можна згрупувати за їх силою правового регулювання, за сферами фінансового застосування, а також за важливістю у нормативному забезпеченні регулювання фінансових відносин регіону в цілому:

1. Конституція України, як основний Закон держави, яка регулює окремі аспекти управління фінансовими ресурсами регіону, зокрема щодо повноважень місцевих органів влади у проведенні регіональної фінансової політики. Так, статтею 143 Конституції України передбачено нові форми міжбюджетних взаємовідносин для обласних та районних бюджетів (це кошти Державного бюджету на формування обласних та районних бюджетів і кошти місцевих бюджетів, що залучаються до обласних і районних бюджетів на договірних засадах). Також цією статтею передбачено такий інструментарій як кошти обласних і районних бюджетів для розподілу між територіальними громадами; визначено ряд повноважень органів місцевого самоврядування, щодо встановлення місцевих податків і зборів; передбачено делегування окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування при двох способах фінансування здійснення цих повноважень у повному обсязі (за рахунок коштів державного бюджету України і за рахунок передачі місцевому самоврядуванню доходів від загальнодержавних податків та об’єктів державної власності).

Також статтею 119 закріплюється повноваження місцевих державних адміністрацій щодо забезпечення підготовки і виконання бюджетів відповідних рівнів.

Статтею 95 Конституції України зазначається, що бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.

Стаття 142 передбачає фінансову підтримку державою місцевого самоврядування в Україні.

Конституція України сформувала лише основні засади управління формуванням і використання фінансових ресурсів регіону, тому з неї випливає потреба правової регламентації більш конкретних завдань

фінансово-бюджетної політики регіону, що відображається в законах України.

2. Важливим інструментом законодавчого забезпечення, особливо в період становлення та реформування державних і місцевих фінансів, став прийнятий у червні 2001 року Бюджетний кодекс України, який визначає: структуру Державного та місцевих бюджетів; основні положення щодо їх формування, розгляду, прийняття та виконання; основні правила стосунків між Державним бюджетом та бюджетами місцевого самоврядування; основні принципи розмежування видатків бюджету, а також встановлює порядок обрахунку міжбюджетних трансфертів та процедури їх виконання. Бюджетний кодекс фактично став новою віхою в реформуванні бюджетної системи України і міжбюджетних відносин, а також першим серйозним напрацюванням в фінансовій сфері нашої держави, що має забезпечити становлення надійної системи місцевих фінансів в процесі його реалізації. З прийняттям Бюджетного кодексу втратив свою чинність Закон України "Про бюджетну систему України".

3. Основними законодавчими актами, що визначають сферу компетенції місцевих органів влади в фінансовому регулюванні регіональної економіки є базові закони, які регламентують діяльність цих органів. Це Закони України "Про місцеве самоврядування в Україні" і "Про місцеві державні адміністрації".

В Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" у розділі 3 визначається матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування в Україні, що регламентує діяльність даних органів у сфері фінансово-бюджетного регулювання господарської діяльності відповідних територій. А також у статтях 28-29 визначаються конкретні повноваження органів місцевого самоврядування в галузі бюджету, фінансів, цін і управління комунальною власністю, що є матеріальною основою місцевого самоврядування в Україні.

Закон України "Про місцеві державні адміністрації" у статті 18 визначає повноваження місцевих органів виконавчої влади в галузі бюджету та фінансів, а також у главі 2 розділі 3 закріплено повноваження місцевих державних адміністрацій в інших соціально-економічних та господарських галузях регіону, які безпосередньо пов'язанні із рухом фінансових ресурсів

регіону, та необхідністю управління ними.

4. Функціональну основу нормативно-правового забезпечення фінансового регулювання економіки регіону складають наступні законодавчі акти: Закон України “Про Державний бюджет України”, який складається і затверджується Верховною Радою України на кожний фінансовий рік; закони, які закріплюють податки, зокрема це “Про систему оподаткування”, “Про податок на додану вартість”, “Про податок з доходів фізичних осіб”, “Про оподаткування прибутку підприємств”, ”Про фіксований сільськогосподарський податок” та інші; закони, які визначають джерела фінансування окремих галузей і сфер життєдіяльності, наприклад, закони України “Про джерела фінансування шляхового господарства України”, “Про джерела фінансування органів державної влади”; закони, що регулюють майнові відносини, приватизаційні процеси і передбачають утворення відповідних позабюджетних фондів, зокрема, закони України “Про власність”, “Про приватизацію майна державних підприємств”, “Про приватизацію державного житлового фонду” та інші.

Законодавчі акти регламентують управлінську діяльність щодо фінансового регулювання економіки регіону, тобто встановлюють загальні правила поведінки регіональних органів влади у даних процесах і є основою для прийняття ними управлінських рішень.

5. Укази і розпорядження Президента України, наприклад, Укази Президента “Про запровадження режиму жорсткого обмеження бюджетних видатків та інших державних витрат, заходи щодо забезпечення надходження доходів до бюджету і запобігання фінансовій кризі”, “Про спрямування на соціальні виплати не менше 75% наявних коштів загального фонду із бюджетів усіх рівнів”.

6. Постанови, розпорядження і декрети Кабінету Міністрів України, постанови Верховної Ради України, наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 2002 р. №256 “Про затвердження Порядку фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенції з державного бюджету”, або Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.10.2001р. №473 “Про фінансування заходів щодо запровадження

казначейського обслуговування місцевих бюджетів", Постанова Верховної Ради України "Про Основні напрями бюджетної політики на 2003 рік (Бюджетна резолюція)" від 4.07.2002 року.

7. Розпорядження і накази Міністерства фінансів України, Головного управління державного казначейства України, інших фінансових органів, наприклад, Наказ Міністерства Фінансів України від 08.08.2002 року №621 "Про запровадження результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм".

8. Розпорядження, накази, доручення голів обласних, районних державних адміністрацій, наприклад, Розпорядження голови Тернопільської обласної державної адміністрації "Про результати перевірки виконання бюджетів та ефективності використання бюджетних та позабюджетних коштів в Тернопільській області" за №551 від 29.12.2000року.

9. Нормативні акти органів місцевого самоврядування, наприклад, рішення сесії Тернопільської обласної ради "Про затвердження обласного бюджету Тернопільської області на 2003 рік".

10. Важливою концептуальною основою в покращенні нормативно-правового забезпечення регіональної політики та системи місцевих фінансів, як її складової, зокрема, є Концепція державної регіональної політики України кінцевий варіант якої затверджено Указом Президента України у травні 2001 року. В даній Концепції наявний розділ "Регіональний, районний, місцевий бюджети та міжбюджетні відносини", який визначає загальні засади: формування структури фінансової забезпеченості діяльності органів місцевого самоврядування; розвитку міжбюджетних відносин на рівні "держава-регіон" та на регіональному рівні між усіма місцевими бюджетами, а також засади реалізації механізму фінансового вирівнювання; фінансового забезпечення виконання делегованих повноважень та інше. Хоча, на перший погляд, даний документ може розглядатися як декларативний і як такий, що не відіграє значної ролі в управлінні фінансовими ресурсами регіону, але, наприклад, ідея фінансового вирівнювання із застосуванням формульного підходу і з урахуванням державних мінімальних соціальних стандартів вже знайшла своє використання у відповідних постановах Кабінету Міністрів України (№ 1932 від 29.12.2000 року "Про затвердження Порядку розрахунку обсягу

міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання, субвенцій та коштів, що передаються до бюджету вищого рівня) та нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів на 2001 рік" та наступних №1195 від 5.09.2001 року та №1382 від 14.09.2002 року, а також у Бюджетному кодексі України. В цілому Концепцію можна розглядати як спробу науково-практичного підходу до розв'язання проблем місцевих фінансів.

В діючому законодавчому полі існує цілий ряд суперечностей в питаннях регулювання місцевих фінансів. Внесення постійних змін у чинне законодавство, перегляд норм і нормативів розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів регіону та держави між різними соціально-економічними сферами управління, а також між різними бюджетними рівнями не сприяє ефективному становленню місцевих фінансів і створює умови в яких доводиться приймати непрогнозовані управлінські рішення щодо формування і використання фінансових ресурсів регіону. Як наслідок, щорічно на місцях, а також на державному рівні затверджуються нереальні бюджети, які важко виконати і вони не забезпечують потреб відповідних територій та їх громади в цілому. Для прикладу, законодавство України до 1995 року включно фактично не передбачало закріплених доходів для районних і обласних бюджетів. Отже, самостійність цих бюджетів була декларованою.

Перелік закріплених доходів усіх рівнів бюджетної системи було встановлено Законом України "Про бюджетну систему України" від 29.06.95 року. Однак, в ньому також не було передбачено такого поняття як "закріплені доходи" місцевого самоврядування. Цей Закон лише частково розв'язав проблему закріплених доходів місцевих бюджетів. Повноваження органів місцевого самоврядування, за цим Законом, навіть звужувалося. Перелік закріплених доходів місцевих бюджетів залишався нестабільним до прийняття Бюджетного кодексу України, який у статті 64 визначив склад доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування. Проте, закріплені за окремими видами бюджетів, відповідно до Бюджетного кодексу, доходи не відповідають розподілу, який визначено іншими законами України.

Так, відповідно до Закону України "Про оподаткування прибутку підприємств" від 28.12.1994 року (стаття 13) суми податку на прибуток підприємств повністю повинні зараховуватися до бюджетів територіальних

громад за місцем знаходження платника податку, а за Бюджетним кодексом до місцевих бюджетів зараховується лише податок на прибуток підприємств комунальної власності. У прийнятій у 1996 році Конституції України термін "закріплені доходи" взагалі не згадується. Стаття 143 Конституції України передбачає такі норми формування обласних і районних бюджетів, які, по суті, виключають наявність закріплених доходів цих бюджетів.

В Законі України "Про Державний бюджет України на 1998 рік" вперше здійснено спробу розмежувати доходи між Державним бюджетом України і місцевими бюджетами в цілому шляхом повного їх закріплення. За місцевими бюджетами повністю було закріплено місцеві податки і збори, прибутковий податок з громадян, податок на прибуток підприємств, плату за землю, надходження коштів від приватизації підприємств комунальної власності (80%), інші доходи, які зараховуються до місцевих бюджетів в розмірах визначених законодавством.

Разом з тим, Закон не передбачав розмежування цих доходів між рівнями місцевих бюджетів. За цих обставин розмежування їх у 1998 році на практиці здійснювали обласні ради, що суперечило Конституції України та Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні". В свою чергу, прийнятий Бюджетний кодекс вже більш чіткіше передбачає розмежування доходів між бюджетними рівнями в регіоні (статті 65-68), окрім базового рівня.

У законах України "Про Державний бюджет України" на 1999-2003 роки заклалася практика 100%-го закріплення за місцевими бюджетами лише одного загальнодержавного регулюючого податку – це прибуткового податку з громадян, який з прийняттям Бюджетного кодексу віднесено до закріплених податків. Зарахування іншого регулюючого податку – податку на прибуток підприємств у 1999 році здійснювалося за встановленими нормами відрахувань, що закріплювалися за кожною областю України Постановою Кабінету Міністрів України, згідно пункту 3 статті 22 Закону України "Про оподаткування прибутку підприємств". З 2000 року податок на прибуток підприємств повністю зараховується до Державного бюджету України. Податок на додану вартість і акцизний збір також повністю зараховуються до Державного бюджету України. Тому проблема доходних джерел місцевих

бюджетів України, які б надходили до них на постійній основі залишається відкритою саме в правовому ракурсі. Її слід розв'язувати шляхом збільшення частки власних доходів місцевих органів влади, чого вимагає пункт 3 статті 9 Європейської Хартії про місцеве самоврядування, підписаної Україною у 1997 році. Власні доходи мають складати основну частину доходної бази місцевих бюджетів всіх рівнів, в тому числі обласних і районних.

Прослідковуючи динаміку постійних змін чинного податкового законодавства України, можна зробити висновок, що система оподаткування сьогодні стала гальмом соціально-економічного розвитку регіонів і тому, потрібно накласти мораторій на зміни у діючому законодавства, особливо після остаточного введення в дію Податкового кодексу України.

Парадоксальним є той факт, що Конституція України у статті 92 визначила, що виключно законами України встановлюються податки і збори, а з дня її існування у нас були наявні лише три податкові закони України: "Про податок на додану вартість" та "Про оподаткування прибутку підприємств", а також прийнятий у 1998 році Закон України "Про фіксований сільськогосподарський податок", за яким до даного податку було включено податок на землю, комунальний податок, податок з власників транспортних засобів й інших самохідних машин та механізмів. Тобто усі інші податки і збори, що встановлені Декретами КМУ фактично є нелегітимними, а їх стягнення незаконним.

Отже, управління формуванням фінансових ресурсів регіону спирається на нормативно-правову базу, яка регламентує право місцевих органів влади визначити власні джерела формування фінансових ресурсів, згідно Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", а також використовувати трансферти держави (дотації, субсидії, субвенції).

Важливу роль у фінансовому регулюванні економіки регіону відіграє порядок здійснення видатків. Законодавство України з цих питань характеризувалося недосконалістю і суперечливістю. Вперше деталізоване регулювання видатків місцевих бюджетів було запроваджено лише в 1995 році в Законі України "Про бюджетну систему України ". Згідно із статтею 18 цього Закону кошти місцевих бюджетів витрачалися лише з тією метою і в тих межах, які затверджені місцевими радами. У Законі було вперше

розподілено видатки між бюджетами всіх рівнів бюджетної системи. Більш детально це зроблено щодо Державного бюджету України, а видатки місцевих бюджетів визначалися лише фрагментарно. У Законі також передбачався порядок пропорційного скорочення бюджетних видатків.

Поправити дану ситуацію покликаний Бюджетний кодекс України, який деталізує види видатків на здійснення повноважень, джерела здійснення видатків бюджетів та відповідальність за здійснення даної функції управління (статті 82-84), а також розмежування видатків між бюджетами усіх рівнів (глава 14) та критерії даного розмежування (ст.86). Згідно статті 70 Бюджетного кодексу видатки місцевих бюджетів включають бюджетні призначення, встановленні рішенням про місцевий бюджет, на конкретні цілі, що пов'язані з реалізацією програм, перелік яких визначено статтями 88-91 даного Кодексу. Проте видатки на виконання даних програм, на нашу думку, потрібно урахувати у складі видатків місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (відповідно до ст.91 Кодексу). Інакше, особливо в період напруженого стану з мобілізацією бюджетних ресурсів, це може призвести до порушення принципу справедливості й неупередженості, оскільки той, хто передбачить більшу потребу у коштах на здійснення тієї чи іншої місцевої програми, матиме право на включення таких видатків до розрахунку на отримання бюджетного трансферту і, навпаки, не розроблення програми позбавляє цієї можливості.

В Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні", статтею 64 встановлені видатки, які здійснюються органами місцевого самоврядування на потреби територіальних громад, їх розмір, цільове спрямування визначається місцевими бюджетами цих громад. Також цим законом закріплені гарантії щодо самостійного використання вільних бюджетних коштів.

Ще одна сфера, де місцеві органи могли б мати певне коло прав і повноважень це позабюджетні, валютні та інші цільові фонди. Однак права місцевих органів самоврядування щодо створення позабюджетних цільових фондів до прийняття Бюджетного Кодексу були надзвичайно обмеженими, оскільки ще 01.01.1999 року кошти усіх державних і місцевих позабюджетних фондів зараховувались до відповідних бюджетів (згідно Закону України "Про

Державний бюджет України") і витрачалися на заходи, передбачені законодавством.

Серед багатьох вітчизняних економістів побутує думка про недоцільність створення регіональних позабюджетних фондів, оскільки це приводить до розпорошення фінансових ресурсів територій. Хоча економічне значення цього інституту в Україні до кінця не досліджене, і правова база, яка регламентувала б діяльність численних позабюджетних цільових фондів, потребує систематизації та уточнення у сфері формування та використання фінансових ресурсів, однак, на нашу думку, ліквідація місцевих позабюджетних цільових фондів, відповідно до Бюджетного Кодексу України, суттєво обмежує фінансові можливості органів місцевого самоврядування. Тому ми пропонує відновити їх формування на новій правовій основі.

Також, згідно із статтею 70 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" органи місцевого самоврядування відповідно до законодавства можуть випускати місцеві позики, лотереї та цінні папери, отримувати позики з інших бюджетів на покриття тимчасових касових розривів з їх погашенням до кінця бюджетного року, отримувати кредити в банківських установах, а також створювати комунальні банки та інші фінансово-кредитні установи. Вони мають право виступати гарантами кредитів підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміщувати належні їм кошти в банках інших суб'єктів права власності, отримувати відсотки від їх доходів відповідно до Закону із зарахуванням їх до дохідної частини відповідного місцевого бюджету. Але згідно з Указом Президента розмір місцевих позик, а також розмір кредитів, які місцеві органи отримують в банках, мають погоджуватися з Міністерством фінансів України.

Фінансове регулювання економіки регіону за допомогою правових приписів місцевих органів виконавчої і представницької влади повинно повністю спиратися на діюче законодавче поле. Та серйозною проблемою для місцевих органів влади є те, що Верховною Радою України часто приймаються закони, не підкріплені фінансовим забезпеченням, а відповідальність за здійснення заходів, передбачених цими законами, покладаються саме на місцеві органи влади, які змушені самостійно

вишукувати кошти, не передбачені місцевими бюджетами. Результатом такої практики є не виконання зазначених законів в повній мірі, що призводить до вимушеного скорочення місцевих програм.

В міжнародній практиці усі нормативно-правові акти з питань організації місцевих фінансів передбачають дотримання стандартів визначених Європейською Хартією про місцеве самоврядування (стаття 9) [21]. Приєднання України до Європейської хартії про місцеве самоврядування накладає на державу обов'язки забезпечення побудови фінансів місцевих органів влади згідно з цими стандартами. Передусім держава має забезпечити достатні і стабільні власні фінансові ресурси органам місцевого самоврядування, яких вони за нинішніх умов не мають.

Законом України "Про систему оподаткування" від 18.02.1997 року (ст.15) визначено перелік місцевих податків і зборів, що є обов'язковими для встановлення сільськими, селищними, міськими радами за наявності об'єктів оподаткування та умов, з якими пов'язано запровадження вказаних податків і зборів. Доцільність такої норми викликає сумнів, оскільки місцевим органам влади належить самостійно визначати політику у сфері місцевого оподаткування. Це є традиційне право органів місцевого самоврядування розвинутих країн світу. Закон України "Про місцеве самоврядування" та Бюджетний кодекс не передбачили нових норм встановлення місцевих податків. У Законі України "Про місцеве самоврядування" знайшли закріплення лише положення про право місцевих органів влади на самооподаткування як форму залучення на добровільній основі коштів населення відповідної території для фінансування ряду цільових заходів соціально-побутового характеру. Але коли взяти до уваги той факт, що власне левова частка функцій органів місцевого самоврядування пов'язана із соціальною сферою, то виникає проблема декларативності функцій територіальних громад та їхніх органів у галузі фінансів в сучасному законодавчому полі. Ось чому, для належного фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку територій потрібно чітко визначити компетенції місцевих органів влади в регулюванні фінансовою системою території, збалансувати фінансові ресурси місцевого самоврядування України з їх функціями і компетенцією. Необхідно розширити можливості місцевого

самоврядування у сфері місцевого оподаткування для забезпечення гнучкості і різноманітності місцевих локальних систем.

Отже, становлення місцевих фінансів в Україні неможливе без створення їх надійної правової бази, на яку повинна спиратися система управління фінансовими ресурсами регіону. На нашу думку, необхідно розробити та ухвалити Закони України "Про фінансування місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування", "Про місцеві податки і збори", "Про фінансове вирівнювання", "Про комунальний кредит та комунальні цінні папери" та ряд інших. Для забезпечення практичного втілення в життя положень Бюджетного кодексу України та завдань бюджетної політики, деталізації законодавчих норм щодо чіткого і конкретного розмежування повноважень, компетенцій між центральними та місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування усіх рівнів необхідно внести відповідні зміни та прийняти нові редакції Законів України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про місцеві державні адміністрації", "Про систему оподаткування" та інші. Фактично, після прийняття Бюджетного кодексу України в червні 2001 року заклалося формування нової системи бюджетних відносин в Україні, яка спрямована на реалізацію пріоритетних завдань бюджетної політики (соціальну спрямованість бюджетів, скорочення пільг і субсидій і т.д.) та започаткування реформи місцевих фінансів та міжбюджетних відносин.

Проте, вже сьогодні Бюджетний кодекс України потребує певних змін в частині запровадження прозорої та стабільної системи взаємовідносин між державним та місцевими бюджетами, подальшої децентралізації функцій і повноважень різних рівнів органів влади щодо можливості забезпечення власної дохідної бази місцевих бюджетів, заохочення в цьому територіальних громад. Наприклад, недоліком сучасного фінансового механізму закладеного в Кодексі, є відсутність твердих податкових гарантій для обласного бюджету. Згідно Бюджетного кодексу (стаття 66), доходи обласного бюджету визначено як 25% від "кошика доходів", які збираються на території області, та трансфертів з Державного бюджету, а також із місцевих бюджетів міст, сіл і селищ на виконання спільних програм. У Кодексі не обґрунтовано, чому саме 25% доходів і чому фінансування спільних програм має відбуватися за

рахунок трансфертів з незрозумілими умовами їх надання? Якщо реалізація спільних програм – добровільне рішення органів місцевого самоврядування, то їх фінансування може здійснюватися шляхом пайової участі адміністративно-територіальних утворень на договірній основі. Якщо ж обласні ради несуть відповідальність за надання жителям області суспільних благ, то прийняття відповідних рішень має входити до їх компетенції, а за обласними бюджетами повинні закріплюватися податкові надходження, необхідні для реалізації цих функцій.

У Бюджетному кодексі відсутнє визначення бюджетного устрою, що стало наслідком викривленого викладення основних положень кодексу. Тому його слід було б доповнити статтею про бюджетний устрій, який має визначатися з урахуванням державного й адміністративного устрої держави, давши йому наступне визначення: “бюджетний устрій – це організація і принципи побудови бюджетної системи”. На основі цього існує потреба правової регламентації становлення нової чотирьохрівневої бюджетної системи України на противагу нині діючій дворівневій системі за джерелами власних доходів відповідно до ст. 5 Кодексу. Тобто повинні бути враховані усі рівні бюджетного процесу: державний, обласний, районний, базовий (рівень села, селища, міста, району в місті).

Суттєве протиріччя закладене у визначенні принципу самостійності місцевих бюджетів (ст.7 Кодексу). Основним у цьому принципі слід вважати, що самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів, правом органів державної влади та органів місцевого самоврядування на визначення напрямів використання коштів відповідно до законодавства. Проте, згідно зі статтею 83 Бюджетного кодексу частина видатків місцевих бюджетів здійснюється за рахунок трансфертів із Державного бюджету України, а стаття 97 визначає, що трансферти місцевим бюджетам надаються переважно у формі субвенцій – на здійснення програм соціального захисту і на компенсацію витрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень внаслідок надання пільг, встановлених державою; на виконання інвестиційних проектів. Тобто у такому разі органи місцевої влади не можуть повною мірою володіти правом на визначення напрямів використання бюджетних коштів.

У Бюджетному кодексі зроблено спробу розподілити види видатків між ланками бюджетної системи. Якщо у статті 82 в загальному вигляді відображено види видатків, які повинні проводитися за рахунок державного та місцевих бюджетів, то критерії розподілу видів видатків між місцевими бюджетами, визначені статтею 86, не піддаються логіці, оскільки відсутня методика визначення першочергових, основних чи не основних видатків. На нашу думку, у бюджетному законодавстві слід було б відобразити лише принципи розподілу видів видатків між ланками бюджетної системи, основним серед яких має бути принцип адекватності бюджетних видатків повноваженням, закріпленим за відповідним рівнем управління. Такі повноваження повинні визначатися відповідними законами, а не Бюджетним кодексом.

Суперечливий характер законодавчого акта проявляється в нормах, які виключають одна одну. Так, статтею 76 Бюджетного кодексу встановлено перелік показників, які повинні передбачатися у проекті рішення будь-якої місцевої ради про місцевий бюджет, серед яких "граничний розмір річного дефіциту (профіциту) місцевого бюджету в наступному бюджетному періоді і боргу Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування на наступний бюджетний період". Водночас стаття 72 встановлює, що затвердження обласних, районних, районних у містах, сільських та селищних бюджетів із дефіцитом не допускається.

Бюджетний кодекс не визначає повного переліку учасників бюджетного процесу, тому, на нашу думку, необхідно доповнити статтю 20 переліком органів і посадових осіб, наділених бюджетними повноваженнями, відвівши окрему роль в даному процесі місцевим органам влади.

На порядку денному також вже стоїть остаточне прийняття і введення в дію Податкового кодексу України, який повинен суттєво змінити засади податкової політики України.

У проекті Податкового кодексу України [28] закладено основи формування правового середовища нової ідеології оподаткування, з прийняттям якого Україна увійде в нове тисячоліття із сучасним, цивілізованим податковим законодавством – виваженим, економічно обґрунтованим і прийнятним для всіх суб'єктів податкового процесу. Слід зазначити, що в Україні вперше створюється такий цілісний документ з

питань оподаткування.

Передбачається, що позитивний вплив на розвиток економіки України матиме запропоноване скорочення загальної кількості податків, зборів та обов'язкових платежів, а також зниження ставок оподаткування. Так, зокрема, уряд визначив орієнтири перегляду ставок оподаткування, максимальний рівень яких не повинен перевищувати з податку на прибуток підприємств – 25 відсотків при існуючій ставці 30 відсотків, податку на додану вартість – 17 відсотків при діючій ставці 20 відсотків, а також запровадження нової шкали ставок податку з доходів фізичних осіб, при якій максимальна ставка не повинна перевищувати 20 відсотків при діючій ставці 40 відсотків.

До речі, передбачена проектом Кодексу ставка податку на прибуток значно нижча від чинних нині ставок цього податку в більшості європейських країн. Так, у Бельгії ставка податку на прибуток становить 39 відсотків, Німеччині, Іспанії – 35, Австрії – 34, Франції – 33, Данії – 32 відсотки. Зауважимо, що ставки податку на додану вартість становлять: у Данії – 25 відсотків, Австрії та Росії – 20, Бельгії – 19, Франції – 18,6, Великобританії – 17,5 відсотка [53, 129]. Таким чином, ставка податку на додану вартість у розмірі 17 відсотків, запропонована урядом у проекті Кодексу, також одна з найнижчих у Європі.

Однак позитивного економічного ефекту від самого лише зниження податкових ставок важко буде досягти, оскільки виникатиме питання компенсації можливих втрат бюджету. За економічними законами це питання повинно вирішуватися за рахунок підвищення рівня виробництва та реалізації продукції українськими товаровиробниками та пошуком додаткових ринків її збуту. Однак, реально уряд намагається компенсувати можливі втрати від введення нових податків, наприклад, податку на нерухомість, на депозити, тощо, що далеко не сприятиме створенню сприятливого інвестиційного та підприємницького клімату. Разом з тим зниження ставок оподаткування повинно вивести значний фінансовий капітал із тіньової економіки.

Позитивним кроком у проекті Податкового кодексу є перенесення одержаних збитків новостворених підприємств на майбутні звітні періоди. Цей захід позитивно впливатиме на розвиток економічної структури, просування та розвиток нових секторів підприємницької діяльності. Однак при цьому в держави залишається постійний ризик недоодержання значних

сум надходжень платежів до бюджету навіть від рентабельних та платоспроможних підприємств. Ось чому до цього питання треба підійти дуже виважено та встановити той термін, на який дозволятиметься таке перенесення збитків. Чинне законодавство передбачає надання підприємствам права переносити збитки від господарської діяльності на наступні податкові періоди протягом п'яти років.

Проект Податкового кодексу, винесений Верховною Радою України на розгляд у другому читанні, передбачає:

можливість перенесення від'ємного значення об'єкта оподаткування до повного його погашення без обмежень термінів такого перенесення;

збільшення норм амортизації, оскільки одержані підприємством доходи зменшуються на нараховану суму амортизації, то при збільшенні норм амортизаційних відрахувань зменшиться об'єкт обкладання податком на прибуток підприємств, а в деяких випадках штучно збільшиться збитковість окремих платників податків;

вдосконалення норм чинного законодавства з питань справляння акцизного збору, зокрема, щодо оподаткування спирту етилового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів, нафтопродуктів, автомобільного транспорту, а також підакцизних товарів, виготовлених з використанням давальницької сировини.

Не останнє місце в проекті Кодексу належить вдосконаленню системи місцевого оподаткування. Винесені на розгляд у другому читанні норми передбачають перегляд нині діючих норм стосовно переліку місцевих податків і зборів, які будуть обов'язковими до стягнення в усіх регіонах України, і запровадження фінансової відповідальності за несвоєчасну та неповну сплату, а також перерахування до місцевих бюджетів місцевих податків і зборів особами, визначеними проектом Кодексу як платники цих податків, та місцевими органами влади, відповідальними за збір і перерахування до місцевих бюджетів зазначених податків і зборів.

Проектом Кодексу передбачено вдосконалення системи адміністрування податків, зборів та обов'язкових платежів, зокрема, запровадження порядку подання декларації з податку на прибуток підприємств один раз на рік за наслідками звітного року зі сплатою щомісячних авансових платежів,

проведення розрахунків з бюджетом з податкових платежів виключно в грошовій формі.

Під час розробки проекту Податкового кодексу урядом проведено роботу з приведення норм внутрішнього податкового законодавства до загальноприйнятих міжнародних стандартів, законодавства Європейського Союзу та основних вимог Всесвітньої організації торгівлі. У процесі підготовки проекту Податкового кодексу до третього читання з метою забезпечення умов для інтеграції України до ЄС необхідно провести адаптацію норм податкового законодавства до директив ЄС, зокрема з питань обкладання податком на додану вартість та акцизним збором.

Актуальним залишається питання врегулювання порядку надання та використання податкових пільг. Очевидно, що забезпечення достатніх надходжень до бюджету при застосуванні зменшеної кількості податків та знижених податкових ставок можливо лише за умови розширення бази оподаткування. Основним шляхом досягнення цього є скорочення пільг щодо оподаткування. Якщо проаналізувати кількість наданих чинним податковим законодавством пільг щодо оподаткування, то можна зробити висновок, що значна частина економіки України пільгова**.** Так, на кожну гривню сплачених податків у 2001 р. платники одержали податкові пільги на суму 1 грн. 42 коп. [179]. Тому в цій ситуації необхідно відмовитись від пільг, які безпосередньо не пов’язані із соціальним захистом малозабезпечених верств населення та не мають інноваційно-інвестиційної спрямованості. Також з метою дотримання принципів рівного навантаження та справедливості в оподаткуванні під час формування податкової політики необхідно відмовитися від пільг, які надаються за галузевими чи професійними ознаками.

Суми коштів, вивільнених у зв’язку з наданням платнику податків податкових пільг, повинні обліковуватися таким платником. Для забезпечення ефективного цільового використання пільг щодо оподаткування та належного контролю за цим використанням необхідно встановити звітність платників податків про застосування пільгового режиму оподаткування та визначити міру відповідальності за порушення порядку подання цієї звітності.

Скасування податкових пільг та створення рівних умов оподаткування для всіх платників податків обернеться для суспільства мінімальними економічними втратами, оскільки звужуються можливості ухилення від

оподаткування та спрощується порядок адміністрування податків, зборів та обов'язкових платежів.

Як було вирішено Верховною Радою України під час розгляду проекту Податкового кодексу України у другому читанні, проектом, який виноситиметься на розгляд Верховної Ради у третьому читанні, буде збережено існуючі відповідно до чинного податкового законодавства особливості в оподаткуванні суб'єктів малого та середнього бізнесу, підприємств агропромислового комплексу, організацій інвалідів, а також житлового будівництва. Проектом Кодексу передбачено можливість застосування спеціальних пільгових режимів оподаткування для суб'єктів підприємницької діяльності вільних економічних зон на період їх функціонування. Це сприятиме залученню іноземних інвестицій; активізації підприємницької діяльності для нарощування експорту товарів, послуг, поставок на внутрішній ринок високоякісної продукції; залученню та впровадженню нових технологій, ринкових методів господарювання; розвитку інфраструктури ринку; поліпшенню використання природних і трудових ресурсів; прискоренню соціально-економічного розвитку регіонів України.

Прийняття і введення у дію Податкового кодексу та усіх інших фінансових нормативних актів повинно забезпечити перелив фінансових ресурсів із тіньового сектору в реальний.

Для вдосконалення нормативно-правового забезпечення фінансового механізму державного регулювання економіки регіону ми пропонуємо:

- ⇨ законодавчо визначити 4-ьох рівневу структуру бюджетної системи України із закріпленням принципу самостійності місцевих бюджетів;
- ⇨ реформувати систему оподаткування, шляхом прийняття Податкового кодексу України, у якому система оподаткування в державі повинна бути покладена на нову правову основу, із чітко визначеною структурою податків, системою податкових ставок, пільг та принципово нового механізму податкового адміністрування. Потрібно накласти мораторій на зміни податкового законодавства після прийняття Кодексу;

- ⇨ відмовитись від податкових пільг, які не пов’язані безпосередньо із соціальним захистом малозабезпечених верств населення та не мають інвестиційної спрямованості;
- ⇨ надати можливість місцевим органам влади щодо визначення самостійної політики оподаткування (принцип самооподаткування, запровадження твердих податкових гарантій для місцевих бюджетів);
- ⇨ запровадити чіткіший порядок розподілу видатків різних видів між ланками бюджетної системи, із встановленими критеріями першочергових, основних чи не основних видатків, та з дотриманням принципу адекватності бюджетних видатків повноваженням, закріпленим за відповідним рівнем управління;
- ⇨ поновити право створення позабюджетних цільових фондів на новій правовій основі, ліквідація яких обмежує фінансові можливості органів місцевого самоврядування;
- ⇨ внести зміни до Бюджетного кодексу в частині подальшої децентралізації функцій і повноважень органів влади щодо можливостей забезпечення власної дохідної бази місцевих бюджетів, щодо участі в бюджетному процесі;
- ⇨ запровадити обов’язкову процедуру узгодження проектних правових норм з існуючими, з метою недопущення дії подвійних стандартів після прийняття нових законів, постанов тощо.

Підсумовуючи вище сказане, можна зробити висновок про те, що найбільшою проблемою сучасного правового поля є неузгодження діючих статей фінансового законодавства України, як з Конституцією України, так і між чинними нормативно-правовими актами, а подекуди їх пряме протиріччя. Вирішення даної проблеми, шляхом перегляду та зміни існуючих норм законодавства, повинно сприяти розвитку фінансової системи та дієвості механізму фінансового регулювання економіки регіону, враховуючи десятилітній практичний досвід нашої держави у становленні місцевих фінансів в нових ринкових умовах розвитку.

2.3. БЮДЖЕТ ЯК ЗАСІБ ФІНАНСОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ РЕГІОНУ

Основою фінансового регулювання регіону є територіальні бюджети. Склад даних бюджетів в Україні, як і в інших країнах, відображає особливості адміністративно-територіального поділу та специфіку функціонування місцевого самоврядування. В Бюджетному кодексі України вказано, що до місцевих бюджетів належать обласні, міські, районні, районні у містах селищні і сільські бюджети. Бюджет області об'єднує обласний бюджет, бюджети міст обласного підпорядкування, бюджет районів, який в свою чергу включає районні бюджети, бюджети міст районного підпорядкування, селищні та сільські бюджети. Територіальні бюджети є одним із основних каналів розподілу вартості, створеної у регіоні, які дозволяють кінцеві результати виробництва довести до сектору домашніх господарств регіону. Крім цього, із цих бюджетів фінансується і розвиток галузей виробничої сфери, в першу чергу місцевої промисловості, комунального господарства.

Характерними ознаками побудови сучасної бюджетної системи України є її трьохрівневість та самостійність бюджетів усіх рівнів. Місцеві бюджети одного рівня не можуть бути включені до місцевих бюджетів іншого рівня. Законом України „Про місцеве самоврядування в Україні" визначено, що самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та законодавчо закріпленими за ними на стабільній основі загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрямки використання коштів.

З огляду на вищесказане склад бюджетної системи України можна представити за допомогою схеми (див. рисунок 2.10).

Разом з тим, на нашу думку, для України доцільно було б запровадити, спираючись на зарубіжний досвід, побудову чотирьохрівневої системи бюджетного управління, розмежувавши при цьому обласні і районні бюджети на другий та третій рівні. Дана система була б представлена у вигляді ланцюга: державний бюджет – обласні бюджети – районні бюджети – бюджети базового рівня (міські, селищні, сільські), що дозволило б уникнути

проблем фінансового розподілу системи надходжень між усіма бюджетними рівнями.

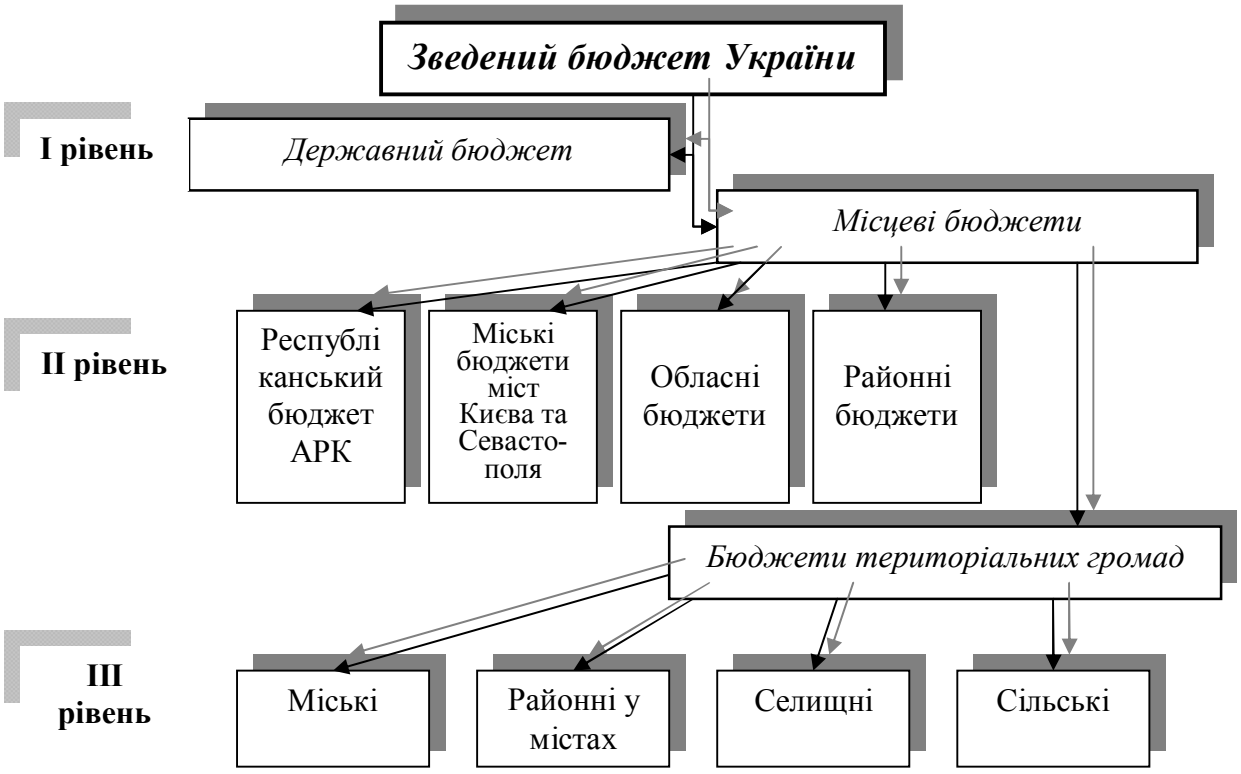

Рис. 2.10. Бюджетна система України

У статті 1 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”, в принципі, було започатковано новий підхід до визначення поняття місцевих бюджетів та їх складу, де зазначено, що бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) – це план утворення й використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування. Останнє є гарантованим державою правом та реальною здатністю громади самостійно або за допомогою органів місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення. З огляду на те, що територіальні громади формуються з жителів адміністративно-територіальних одиниць (міст, селищ, сіл), то місцевими бюджетами мали б бути тільки бюджети зазначених територіальних громад, а саме – міські, селищні та сільські бюджети. Місце та роль обласного та районних територіальних бюджетів у складі бюджетної системи, згідно чинного законодавства, принципово змінюється і вони покликанні забезпечувати акумуляцію коштів,

які спрямовуються з державного бюджету для відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів. Крім того, до обласного та районних бюджетів певного регіону спрямовуються кошти, залучені на договірних засадах із бюджетів територіальних громад для реалізації соціально-економічних програм. Дані регіональні бюджети, фактично, також є місцевими, з точки зору побудови державного устрою країни, розподілу повноважень між рівнями та гілками влади, оскільки забезпечують соціально-економічні процеси певних територій.

Важливість використання бюджету регіону суто на теоретичному рівні, в фінансовому регулюванні підтверджують і його основні переваги, до яких можна віднести, зокрема:

- ⇨ підтримку фінансово-економічної системи в стані динамічної рівноваги;
- ⇨ можливість отримувати інформацію про наміри регіональної фінансово-бюджетної політики, що збільшує транспарентність фінансового ринку певної території і знижує фактор невпевненості, який притаманний всім управлінським рішенням у фінансовій сфері;
- ⇨ можливість спрогнозувати стан розвитку фінансової системи і економіки регіону загалом, що окремим інституційним одиницям просто не під силу, а це знижує ризик, як фінансово-господарської діяльності, так і прийняття управлінських рішень.

З огляду на це основними функціями територіальних бюджетів є:

- ⇨ формування грошових фондів, які забезпечують діяльність територіальних органів влади;
- ⇨ фінансування галузей народного господарства області;
- ⇨ контроль за фінансово-господарською діяльністю суб’єктів господарювання, що знаходяться на даній території;
- ⇨ розподіл і доведення до населення створених благ та послуг у формі соціальних трансфертів;
- ⇨ розподіл коштів на утримання і розвиток соціальної інфраструктури.

Забезпечуючи виконання власних функцій, бюджет регіону виступає засобом регулятивного впливу на економіку регіону. Поряд з цим, бюджетне регулювання за своїм змістом і формою розглядається, як складовий елемент бюджетного планування і найбільш повно проявляється при збалансуванні

місцевих бюджетів різного рівня у процесі їх складання [88]. Проте, на нашу думку, таке твердження є не зовсім правомірним, оскільки механізм бюджетного регулювання успішно використовується і на інших стадіях бюджетного процесу, особливо при виконанні бюджетів, а самі форми та методи бюджетного регулювання в значній мірі залежать від тих сфер та методів, які закладаються ще при бюджетному плануванні.

Бюджет як інструмент фінансового регулювання, на нашу думку, доцільно розглядати з таких позицій:

як централізовану ланку фінансової системи регіону;

як економічну категорію;

як регіональний фінансовий план та фонд грошових коштів, що входить до балансу фінансових ресурсів регіону.

Бюджет виступає централізованою ланкою фінансової системи певної території через перерозподіл валового внутрішнього продукту регіону між галузями матеріального виробництва, між виробничою і соціальною сферами, між окремими ланками бюджетної системи регіону та між окремими категоріями населення. Іншої ланки, яка могла б забезпечити у такому масштабі розподільчі і перерозподільчі процеси на рівні регіону, не існує.

Бюджет регіону, як одна з головних ланок фінансової системи регіону, є економічною категорією і відображає грошові стосунки між місцевою владою, з одного боку, і юридичними та фізичними особами з іншого, з приводу утворення місцевих фондів грошових ресурсів і їх використання на розширене відтворення, підвищення рівня життя населення та їх соціального забезпечення, а також задоволення інших регіональних потреб. Тобто, регіональний бюджет є засобом зосередження фінансових ресурсів на важливих ділянках економічного і соціального розвитку територій.

Як економічна категорія бюджет знаходить своє матеріальне відображення у місцевих фондах фінансових ресурсів, що свідчить про те, що він є матеріальною базою для місцевої влади, через яку забезпечується побудова її економічних відносин із територіальними суб’єктами господарювання, громадськими організаціями, населенням та іншими регіонами.

Бюджет регіону як основний фінансовий план забезпечує мобілізацію грошових коштів та здійснює їх розподіл відповідно до програми соціально-економічного розвитку регіону.

Визначальним елементом, який відносить бюджет регіону до засобів фінансового регулювання, є розподіл бюджетних доходів і видатків між окремими ланками бюджетної системи, об'єктами (галузями та сферами управління) та суб'єктами (конкретними розпорядниками бюджетних коштів) перерозподілу регіональних бюджетних фінансових ресурсів. Саме на стадії перерозподільчих процесів проявляється регулятивна роль бюджету.

За допомогою регулятивних функцій бюджет активно впливає на формування і вдосконалення соціально-економічної інфраструктури регіону, яка в свою чергу, стимулює чи гальмує розвиток регіональних галузей виробництва. При розгортанні ринкових відносин особливого значення набуває бюджет для регулювання структури фінансових ресурсів секторів регіональної економіки. Через систему платежів і методів фінансування бюджет регіону безпосередньо впливає на платоспроможність та мобілізацію внутрігосподарських резервів суб'єктів господарювання на певній території.

Бюджет як план формування і використання фінансових ресурсів регіону, передбачає в процесі бюджетного регулювання обов'язкове використання: системи планування структури утворення бюджетних надходжень та напрямків їх використання на умовах справедливого розподілу, бюджетного нормування та контролю.

За змістом бюджетне планування – це особлива сфера фінансової діяльності, пов'язана з обґрунтуванням певних управлінських рішень у сфері економіки стосовно фінансового забезпечення регіону. За формою воно виступає в якості процесу складання, розгляду та затвердження основного фінансового плану регіону – бюджету.

Об'єктивна необхідність застосування планового механізму в процесі бюджетного регулювання на регіональному рівні випливає із переваг планування як функції управління: можливості аналізувати джерела утворення фінансових ресурсів регіону і прогнозувати шляхи їх розширення, обґрунтовувати можливості реалізації визначених цілей, пріоритетів, стратегічних і тактичних завдань регулювання фінансовими ресурсами за

допомогою бюджету, забезпечувати мінімальні соціальні гарантії населенню конкретної території.

Бюджетне планування, як інструмент управління економікою регіону, базується на прогнозних розробках і на чіткому визначенні цілей розвитку території, які досягаються через систему рішень, робіт, виконання програм, які сприяють досягненню цілей в рамках наявних бюджетних ресурсів, термінів, відповідних виконавців, і мають на меті вирішення важливих проблем розвитку регіональної економіки, та її міжгалузевих, галузевих, локальних проблем.

Суть планування в системі фінансово-бюджетного регулювання полягає в :

- ⇨ глибокому аналізі стану економічної системи регіону;
- ⇨ прогнозуванні використання фінансових ресурсів, виборі головних пріоритетів фінансування розвитку регіональної економіки через систему місцевих бюджетів;
- ⇨ визначенні найраціональнішого з позицій місцевої влади варіанту використання бюджетних ресурсів регіону;
- ⇨ розробці і реалізації заходів щодо досягнення поставлених цілей розвитку системи місцевих фінансів і соціально-економічного розвитку регіону в цілому.

Цілі застосування бюджетного планування в фінансовому регулюванні визначаються рівнем розвитку фінансової системи в цілому і охоплюють усю економічну систему регіону, основними із них, на нашу думку, є:

- ⇨ забезпечення прогресивних структурних змін у розвитку місцевих фінансів і, внаслідок цього, створення відповідних залежностей між провідними галузями та інфраструктурою;
- ⇨ збалансування дохідної і видаткової частини місцевих бюджетів відповідно до регіональних потреб;
- ⇨ досягнення росту інвестиційної активності економіки і подолання циклічного характеру розвитку виробництва;
- ⇨ забезпечення на цій основі фінансових інтересів приватного сектору;
- ⇨ ріст зайнятості та матеріального добробуту населення регіону.

В теоретичному аспекті бюджетне планування включає три стадії:

1. Аналіз показників виконання бюджету за попередній період.

Тут фінансові органи аналізують дані про виконання місцевих бюджетів за попередній звітний період, виявляють тенденції у виконанні доходної і видаткової частини бюджетів, визначають фактори, які вплинуть на їх показники, розраховують очікувані дані. При цьому детально аналізуються надходження кожного виду податків, неподаткових платежів, їхній вплив на виконання доходної частини бюджетів, визначаються резерви збільшення доходів. Аналогічно аналізується виконання видаткової частини бюджетів у розрізі підрозділів бюджетної класифікації, визначаються резерви скорочення витрат.

2. Розрахунки показників по кожному виду доходів та видатків.

Дана стадія проектування бюджету пов’язана із розрахунками конкретних видів доходів і видатків. Ці розрахунки здійснюються в розрізі підрозділів бюджетної класифікації з вибором та використанням найбільш оптимальних способів і прийомів проведення розрахунків (предметно-цільового, прямого розрахунку, нормативного, коефіцієнтів, статистичних, економіко-математичних тощо).

3. Збалансування доходної та видаткової частини бюджету.

На цій стадії здійснюється збалансування доходної і видаткової частини залежно від результатів розрахунків на другій стадії. У тому випадку, якщо доходна частина бюджету перевищуватиме видаткову (профіцит бюджету), то суми перевищення спрямовуються на додаткове фінансування окремих видатків бюджету. При рівності доходної і видаткової частини бюджет приймається у розрахованих обсягах без додаткових розрахунків. Проте, при збалансуванні місцевих бюджетів найчастіше складається ситуація, при якій видаткова частина перевищує доходну частину бюджету (бюджетний дефіцит). В такому випадку з метою збалансування бюджету виконуються послідовно наступні розрахунки: вишукуються резерви збільшення доходів, вивчаються можливості збільшення обсягів офіційних трансфертів та інших джерел і в кінцевому результаті, при нестачі коштів для збалансування бюджету, скорочуються окремі суми видатків.

На практиці система бюджетного планування на стадії формування фінансово-бюджетних ресурсів зводиться до визначення структури надходжень до місцевого бюджету, яка забезпечується за рахунок податкового механізму, системи неподаткових платежів та трансфертів вищестоящих бюджетів.

Оскільки бюджетне планування базується на прогнозних розробках, то прогнозуванню відводиться важливе місце, як методу науково-обґрунтованого передбачення ймовірних тенденцій і напрямків розв'язання стратегічних завдань бюджетного регулювання та одному з інструментів реалізації бюджетної політики. Головною метою бюджетного прогнозування є визначення реально можливого об'єму бюджетних ресурсів, потенційних джерел їх формування і використання в прогнозному періоді.

На сьогодні, окрім Закону України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України", фактично відсутні нормативні акти, що визначали б методи та порядок складання фінансових прогнозів в Україні. Бюджетним кодексом України передбачено, що до проекту Закону про Державний бюджет України повинен додаватися в якості інформаційного матеріалу прогноз доходів і видатків Державного бюджету України на три наступних роки, розроблений за Основними прогнозними макропоказниками економічного і соціального розвитку України на цей період. Прогнозні фінансові показники визначаються на основі динаміки зростання номінального валового внутрішнього продукту, прогнозних рівнів споживчих цін і цін виробників продукції (послуг). Таке прогнозування не справляє ніякого впливу на процес складання бюджету. Воно не має обов'язкового характеру, а звідси, і будь-яких наслідків для бюджетів будь-якого рівня. Складання прогнозу доходів і видатків зведеного бюджету на середньострокову перспективу проводиться за довільною схемою і показниками, оскільки не визначено форми документа, яка була б єдиною і обов'язковою для цієї справи. Так, якщо формування витрат Державного бюджету України і бюджетів областей на 2000 рік формувалися на основі розділів функціональної класифікації, то на 2001 рік прогнозні видатки були сформовані за сімома укрупненими розділами: соціальне спрямування, економічне спрямування, оборона і правопорядок, управління, екологічне спрямування, обслуговування державного боргу і інше.

При плануванні, фінансуванні, складанні звітності, організації бюджетного контролю основним і незамінним методом є нормування, який дає можливість забезпечити однакові підходи до планування та фінансування видатків всіх бюджетів, а також задоволення потреб всіх бюджетних установ при рівних умовах, реалізувати принцип цільового фінансування видатків, скласти звітність про виконання бюджету та кошторисів доходів і видатків, проаналізувати її, виявити тенденції та фактори, що вплинули на окремі показники, виявити резерви економії видатків, якісно проконтролювати ефективне, раціональне та цільове використання бюджетних коштів.

У бюджетному процесі використовуються дві групи норм та нормативів: фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та норми видатків. Функціональний зміст бюджетного нормування полягає у визначенні науково-обґрунтованих обсягів витрат на відповідну розрахункову одиницю, за рахунок чого і забезпечується регулювання бюджетного фінансування видаткових потреб відповідних територій, а також забезпечення населення регіону послугами не нижче рівня мінімальних соціальних гарантій. Більш детальніше дане питання буде розкрито в параграфі 3.1 нашого дисертаційного дослідження.

Використання бюджету як інструменту регулювання розвитку економіки регіону, якому належить провідне місце в системі фінансового регулювання, створення сприятливого середовища для швидкого розвитку ринкових відносин, а також забезпечення економічної рівноваги в регіоні має свої особливості. Дані функції набули ще більшого практичного значення із закріпленим в Бюджетному кодексі України, поділом бюджетного фонду на загальний і спеціальний, примірну структуру якого на прикладі Тернопільської області за 2002 рік відображено в додатку В.

Загальний фонд є поточним бюджетом, який використовується для виконання як власних, так і делегованих повноважень органів місцевої влади. Кошти поточного бюджету спрямовуються на фінансування установ і закладів виробничої та соціальної інфраструктури регіону, що утримуються за рахунок бюджетних асигнувань, а також на фінансування заходів щодо соціального захисту населення.

Спеціальний фонд (бюджет розвитку) – це класичний випадок закріпленого джерела доходів за статтею видатків, за якого певні види доходів

призначаються на фінансування певних видів видатків (формується з конкретно визначених джерел надходжень і забезпечує цільове використання коштів).

Спеціальний фонд забезпечує поліпшення звітності та прозорості за використанням цільових коштів, які раніше спрямовувались до цільових фондів. Ресурси бюджету розвитку спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території.

Аналіз формування та використання ресурсів спеціального фонду бюджету Тернопільської області подано в таблиці додатку Д. Як бачимо з таблиці в додатку ідея запровадження спеціального фонду, який ідентифікується як бюджет розвитку, має особливості у формуванні своєї дохідної бази та напрямках забезпечення видаткової частини. В своїй основі бюджет розвитку – це єдиний бюджет цілеспрямованого використання бюджетних коштів, з метою регулювання інвестиційної та інноваційної діяльності, а також фінансування субвенцій та інших видатків, пов'язаних з розширеним відтворенням на рівні регіону. В умовах перехідного періоду, а також на початках формування та використання спеціального фонду його основна мета дещо нівелюється, що пояснюється маніпулюванням статтями загального та спеціального фондів у зв'язку з постійною недостачею бюджетних ресурсів.

Так, спеціальний фонд бюджету Тернопільської області у 2001 році суттєво відрізняється від цього фонду в бюджеті 2002 року. Зокрема, у 2001 році до бюджету розвитку було спрямовано 135314,2 тис.грн. або 90,7% офіційних трансфертів, що на 133473,5 тис.грн. більше ніж у 2002 році, де частка в загальних доходах зазначених трансфертів склала всього 3,4% [70]. Це цілком відповідає принципам функціонування та забезпечення основної ролі бюджету розвитку, який покликаний підтримувати інвестування в пріоритетні напрямки регіонального економічного розвитку.

У відповідності з цим, в доходах спеціального фонду суттєво підвищується роль власних податкових та неподаткових надходжень, доходів від операцій з капіталом, цільових фондів. Порівняльні частки цих доходів в загальних доходах спеціального фонду бюджету області у 2002 році значно зростають по відношенню до 2001 року, при цьому забезпечуючи 88,9%

надходжень до фонду. Так, у 2001 році податкові надходження в доходах спеціального фонду складали 7,2%, неподаткові надходження – 10,6%, доходи від операцій з капіталом – 0%, цільові фонди – 0,4%, у 2002 році – відповідно податкових надходжень – 23,5%, неподаткових – 42,2%, доходів від операцій з капіталом – 22%, доходів цільових фондів – 1,4%. Проте загальна сума доходів у 2002 році по відношенню до 2001 року зменшується на 111401,5 тис.грн., саме за рахунок значного скорочення частки офіційних трансфертів. При цьому доходи без офіційних трансфертів склали 48039тис.грн., що на 17948,7 тис.грн. більше ніж аналогічні доходи 2001 року. Зміна даного співвідношення все ж дозволила виконати бюджет розвитку по доходах за 2002 рік на 125,4%, незалежно від того, що зобов'язання державного бюджету по офіційним трансфертам виконані лише на 80,4%, на відміну від 2001 року, де дані зобов'язання були виконані на 90,7%, а загальні надходження – лише на 95,7%.

Структура видаткового фонду бюджету розвитку показує, що якщо у 2001 році найбільші частки капітальних видатків спрямовувались на соціальний захист та соціальне забезпечення, які склали 68015,6 тис.грн., або 41,4% та на передачу коштів (із суми офіційних трансфертів) з обласного бюджету до інших рівнів бюджетів (районних та міських) у вигляді субвенції на оплату електроенергії, природного і скрапленого газу та житлово-комунальних послуг – 41,2%, то у 2002 році стаття передачі коштів ліквідована, у зв'язку із закріпленням сум даних коштів безпосередньо за кожним бюджетним рівнем, при значному скороченні частки офіційних трансфертів у спецфонді. Видаткові частки бюджету розвитку зросли по основних видах капітальних видатків, які забезпечуються даним бюджетом. Так, значно зросли у 2002 році проти 2001 року суми видатків на будівництво – на 9040,9 тис.грн. (їх частка 20,1%), на житлово-комунальне господарство – на 4686,7 тис.грн. (11,5%), на освіту та охорону здоров'я – відповідно на 3359,3 тис.грн. (17,9%) та 4108,3 тис.грн. (16,4%), на запобігання та ліквідацію надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха – на 7705,6 тис.грн. (14,8% (останні пов'язані із природними та техногенними катаклізмами, які відбулись в регіоні у 2002 році)). При цьому суттєво скоротились видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення – на 67077,6 тис.грн. (1,8%), а

також на управління – на 349,1 тис.грн. (1,02%), фізичну культуру і спорт – на 141,3 тис.грн. (1,7%), реставрацію пам'яток архітектури – на 47,3 тис.грн. (0,004%). Із 672 тис.грн. збору за забруднення навколишнього природного середовища, що входить до цільових фондів здійснено видатків на заходи по охороні природного середовища на 558,5 тис.грн., що на 82,5 тис.грн. менше в порівнянні з попереднім роком та становить 67,9% до запланованих витрат. Крім того, не забезпечено повернення в повному обсязі бюджетної позики до спеціального фонду в загальній сумі 140,2 тис.грн., якої повернено лише 19,6%. В цілому при скороченні загальної суми видатків на 112035 тис.грн. в порівнянні з 2001 роком, виконання бюджету розвитку по видатках склало 121,2%, коли у 2001 році воно становило 95% [70].

Отже, у бюджеті Тернопільської області 2002 року роль спеціального фонду більш яскраво відображає його сутність та цільове призначення, коли за рахунок власних можливостей території забезпечується інвестування бюджетних коштів в економіку регіону. Для більш чіткого представлення загального і спеціального фондів місцевого бюджету проаналізуємо структуру цих фондів за принципами їх формування та використання у відповідному співвідношенні в загальних доходах і видатках бюджету області (згідно додатку В).

Як бачимо з таблиці додатку В, в структурі доходів бюджету області 92% припадає на загальний фонд і лише 8% на спеціальний. При цьому, основними джерелами формування спеціального фонду є надходження, які стовідсотково справляються до даного фонду бюджету (податки на власність, власні надходження бюджетних установ, доходи від операцій з капіталом, доходи цільових фондів (збір за забруднення навколишнього природного середовища)), а також неподаткові надходження, частка яких у спеціальному фонді займає 69,4% від загальних надходжень бюджету. Усі інші надходження в структурі доходів бюджету області складають надходження в межах 90-100% до загального фонду, зокрема в даний фонд поступають 92,4% податкових надходжень, в тому числі 100% місцевих податків і зборів, 99,4% офіційних трансфертів, в тому числі 100% дотацій та 89,8% субвенцій. В процесі виконання бюджету області 2002 року було передано 4123,2тис.грн. із загального фонду до бюджету розвитку з метою додаткового фінансування

капітальних видатків, хоча виконання планових надходжень по спеціальному фонду бюджету склало 125,4% (при цьому з 54003,1 тис.грн. забезпечених надходжень бюджету розвитку здійснено видатків в розмірі 52183,8 тис.грн., або 96,6%), а по загальному фонду – 95,8%. Це не дозволило виконати загальні надходження бюджету (виконання склало – 97,6%).

У структурі видатків бюджету області також основну питому вагу займають видатки загального фонду, на які припадає 92,2%, відповідно видатки спеціального фонду склали – 7,8%. Видатки спеціального фонду, як було зазначено вище, в основному спрямовано на капітальні цілі, зокрема, на 94% профінансована будівельна галузь, на 64,2% – транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика, на 42,7% – житлово-комунальне господарство, на 88,1% – запобігання та ліквідація надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха, 100%-во – видатки цільових фондів. Разом з тим, незначні частки капітальних видатків (0,7-22,3%) із спеціального фонду спрямовувались на основні галузі та сфери народного господарства, де значну питому вагу займає фінансування із загального фонду на основну діяльність (на сільське, лісове, рибне господарство – 100%, державні засоби масової інформації – 100%, освіту – 94,1%, охорону здоров'я – 92,5%, культуру і мистецтво – 87,7%, фізичну культуру та спорт – 87%) [70].

Щоб більш детальніше зрозуміти принципи формування і використання показників дохідної і витратної частини бюджету області, з позицій реалізації заходів щодо досягнення поставлених цілей соціально-економічного розвитку регіону в цілому, проаналізуємо дохідну частину бюджету Тернопільської області в розрізі співвідношення між регулюючими і власними доходами у загальних доходах консолідованого бюджету.

З табл. 2.9 можна побачити тенденції до росту власних доходів за 1996-2002 роки, однак таке співвідношення складається не на користь місцевих бюджетів: в 1996 – 92% проти 8%, в 2002 році – 84,8% проти 11,2%. З 2000 року частка власних доходів в бюджеті Тернопільської області почала скорочуватися і співвідношення між регулюючими і власними доходами склало відповідно 91,3% проти 8,7%, а у 2001 році – 92,2% проти 7,8%. Доречно підкреслити, що обсяг закріплених доходів в регулюючих доходах щорічно переглядається, і їх розмір на сьогодні є незначним.

Таблиця 2.9

Структура доходів і видатків консолідованого бюджету Тернопільської області за 1996-2002 роки *

Статті доходів і витрат	1996 рік,%	1997 рік,%	1998 рік,%	1999 рік,%	2000 рік,%	2001 рік,%	2002 рік,%
1	2	3	4	5	6	7	8
І. Регулюючі доходи:							
Податок на прибуток	19,6	17,5	14,5	8,1	0,3	0,11	0,17
Податок на додану вартість	36,5	24,5	-	-	-	-	-
Акцизний збір	1,5	5,7	-	3,6	-	-	-
Надходження з Державного бюджету (дотації, субвенції, субсидії)	27,6	27,3	57,8	65,4	77,1	76,3	68
Прибутковий податок	6,8	14,9	16,6	11,2	13,9	15,8	16,4
Всього регулюючих доходів	**92,0**	**89,9**	**88,9**	**88,3**	**91,3**	**92,2**	**84,8**
ІІ. Власні доходи:							
Місцеві податки і збори	2,9	4,0	2,0	1,3	1,4	1,2	1,1
Податок з власників транспортних засобів	1,03	1,44	2,0	1,4	-	2,06	1,8
Плата за землю	2,08	3,6	5,2	2,6	3,7	2,5	2,3
Збори за природні ресурси	0,10	0,06	0,05	0,1	0,1	2,5	2,3
Кошти від приватизації	1,2	0,4	1,3	0,4	0,4	1,01	1,8
Інші поступлення	0,8	0,6	0,5	5,9	3,1	1,8	1,9
Всього власних доходів	**8,0**	**10,1**	**11,1**	**11,7**	**8,7**	**7,8**	**11,2**
РАЗОМ	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Видатки на:							
Соціально-культурні заходи	51,3	69,7	41,3	39,7	31,3	50,5	64,6
Народне господарство	2,9	0,9	8,7	15,4	8,8	3,6	6,4
Місцеві органи влади і самоуправління	9,4	5,4	2,9	2,5	2,3	3,0	3,3
Дотації нижчестоящим бюджетам	5,6	15	25,3	18,4	22,8	35,0	22,3
Кошти, передані місцевим бюджетам по позикам і взаємним розрахункам	4,5	4,0	1,1	0,8	1,6	1,1	0,5
Інші видатки	16,2	5,0	20,7	23,2	33,2	7,7	2,9
ВСЬОГО ВИДАТКІВ:	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

***Таблицю складено за власними розрахунками автора згідно даних Головного фінансового управління Тернопільської обласної державної адміністрації**

Так, якщо у 1994 частка закріплених доходів становила 92,5% у доходах консолідованого бюджету Тернопільської області, то за 2000-2002 роки цей показник становив лише в межах 14-17%, в той час, як у країнах з розвинутою ринковою економікою цей показник коливається в межах 50%-80% [70].

Формування доходів бюджету відбувається в основному за рахунок податкового механізму, як складової фінансового механізму, який поряд з фіскальною функцією, де податки виступають як наповнювачі бюджету, відіграє важливу регулятивну роль. За допомогою диференціації ставок та застосування пільг щодо оподаткування регулюються пропорції між фондом накопичення та фондом споживання, тобто забезпечується формування та використання прибутку. Податкам також притаманна властивість впливати на соціальну диференціацію в суспільстві (пом'якшувати або посилювати її): за допомогою податкових важелів держава здійснює переливання капіталу з метою проведення ефективної структурної політики. Об'єктивно це зумовлено тим, що податки впливають на ту частину доходів, яка залишається в розпорядженні суб'єктів господарювання і може бути використана для розвитку виробництва. Тобто фіскальна і регулююча функції податків ніби спрямовані на протилежні цілі – наповнення і збільшення дохідної частини бюджету та сприяння розвиткові виробництва.

В Україні до 1997 року включно як регулюючий використовувався в основному лише податок на додану вартість. Норми відрахувань від податку з прибутку, акцизного збору та прибуткового податку з доходів громадян практично не диференціювалися в територіальному аспекті. З прийняттям нового Закону України "Про податок на додану вартість" питання фінансового забезпечення регіону стало ще проблематичніше, адже ПДВ повністю зараховується до Державного бюджету. Сьогодні ПДВ в доходах Державного бюджету становить 35%, в той час як у розвинутих країнах світу частка ПДВ в державних доходах становить 10%-18%, при тому, що сама ставка податку становить 5%-15%, в той час як на Україні вона дорівнює 20% [146]. Крім цього з 1997 року (за виключенням 1999 та 2003 років) стовідсотково перераховувався в Державний бюджет і акцизний збір, що також зменшило фінансові ресурси території. З 2000 року до Державного бюджету перераховується податок на прибуток підприємств, а в бюджеті області залишається лише та його частина, яка належить підприємствам комунальної власності, що становить в останні роки всього від 0,11% до 0,3% (див.табл.2.9) в доходах консолідованого бюджету області. Динаміку норм відрахувань від регулюючих податків та зборів до бюджету Тернопільської області можна прослідкувати за таблицею 2.10.

Таблиця 2.10

Відрахування від загальнодержавних податків та зборів у Тернопільській області *

Роки	ПДВ (інша частина надходить до ДБ)	Акцизний збір (інша частина надходить до ДБ)	Податок на прибуток (регулює відносини між бюджетами області)	Прибутковий податок з громадян
1	2	3	4	5
1992	65%	50%	50% (решта залишається по місцю створення)	повністю зали-шається по місцю створення
1993	76%	50%	50% (-//-)	-//-
1994	20%	20%	50% (-//-)	-//-
1995	100%	20%	50% (-//-)	-//-
1996	100%	20%	50% (-//-)	-//-
1997	0	0	залишається 100% по місцю створення	30% з м. Тернополя
1998	0	0	50% (решта залишається по місцю створення); 100% залишається для м. Тернополя	30% з м. Тернополя
1999	0	50%	100% залишається по місцю створення	100% по місцю створення
2000	0	0	Залишається 100% по місцю створення лише для підприємств комунальної власності	100% по місцю створення
2001	0	0	-//-	100% по місцю створення
2002	0	0	-//-	100% по місцю створення
2003	0	0	-//-	100% по місцю створення

З таблиці видно, що за останні роки тенденція норм відрахувань складалася не на користь області. При існуючій податковій базі найстійкіші платежі стали практично регулюючими доходами. Єдиним каналом регулювання дохідної частини бюджету зі сторони Державного бюджету стала система дотацій. Якщо в 1994 році податкові поступлення в бюджет області становили 95,5%, а поступлення із Державного бюджету 3,5%, то вже у 2001 році це співвідношення становило 23,7 % проти 76,3%.

Дещо змінилась ситуація із прийняттям Бюджетного кодексу України по відношенню як до дохідної, так і до видаткової частини місцевих бюджетів. Так, у 2002 році частка офіційних трансфертів з Державного бюджету у бюджеті Тернопільської області становила 68%, що приблизно на 10% менше ніж у попередні два роки. Відповідно скоротилася частка і регулюючих доходів в загальних доходах бюджету області до 84,6%, хоча трансферти і надалі відіграють суттєву роль у формування дохідної частини її бюджету.

Зважаючи на дану ситуацію, яка склалася в Україні щодо формування дохідної частини місцевих бюджетів, а також у зв'язку із запровадженням відповідно до Закону України від 22 травня 2003 року "Про податок з доходів фізичних осіб" ставки даного податку у розмірі 15% (за виключенням періоду з 1 січня 2004 року по 31 грудня 2006 року, на який ставка оподаткування, визначена пунктом 7.1 ст. 7 даного Закону, встановлюється на рівні 13 відсотків від об'єкта оподаткування), що потягне за собою суттєве скорочення доходів місцевих бюджетів із основного джерела надходжень, вважаємо за доцільне запропонувати удосконалення податкового механізму з метою забезпечення бюджетних надходжень регіону шляхом:

1) повернення податку на прибуток підприємств (усіх форм власності) до місцевого бюджету відповідної території, на якій розташований суб'єкт господарювання, з метою відновлення принципу справедливості розподілу податкових надходжень від прибутку тим територіальним одиницям, де він створений. При цьому в економічно відсталих регіонах, де розмір даного податку незначний, доцільно справляти його в повному розмірі, а для регіонів-донорів, за рахунок яких з податку на прибуток визначається дотації вирівнювання регіонам-реципієнтам, доцільно встановити механізм розчеплення даного податку у відповідних співвідношеннях, які також стимулювали б місцеві органи влади. Наприклад, розмір податку на прибуток у Тернопільській області (39,0 млн.грн. – 10,8% у загальних доходах області) це лише 28 частина від розміру даного податку, який справляється у Донецькій області (1092,9 млн.грн. – 32,9%). Тому для Тернопільської області доцільно повністю передати цей податок до місцевого бюджету, тоді як для Донецької області, доцільно встановити співвідношення згідно якого, і регіон

зможе скористатися результатами своєї діяльності, і державний бюджет отримає ресурси для забезпечення дотації вирівнювання. Це буде стимулом місцевим органам влади до покращення фінансового результату господарської діяльності та підвищення прибутковості підприємств регіону. Одночасно, це дасть можливість компенсувати можливі втрати регіональних бюджетів від зниження податкової ставки прибуткового податку з громадян, який залишається основним джерелом надходжень даних бюджетів. При цьому, з розвитком регіональних економічних систем, податок на прибуток підприємств міг би стати основним гарантованим джерелом власних надходжень місцевих бюджетів.

2) оптимізації ставки оподаткування податку на прибуток підприємств, в основі якої пропонуємо покласти модель оптимізації оподаткування, розроблену на основі кривої Лаффера і обґрунтовану нами в праці [65], згідно якої оптимальна ставка оподаткування визначатиметься за формулою:

$$x_o = \frac{\alpha}{\alpha\,(L+1)+\beta} = \frac{k}{k\,(L+1)+1}, \qquad [2.7]$$

де x – податкова ставка, яка знаходиться в таких межах: $0 \le x \le 1$;

k – це коефіцієнт, який характеризує відношення $\frac{\alpha}{\beta}$ (можливі такі комбінації оподаткування: від мінімального, наприклад $\alpha=0{,}25\beta$, до максимального – $\alpha=\beta$, чи $\alpha=2\beta$);

β – це коефіцієнт чуттєвості економіки до зміни податкової ставки, якщо $\beta<1$, то це оптимістична крива Лаффера, тобто ми маємо максимальні поступлення до бюджету регіону, а якщо $\beta>1$, то маємо песимістичну криву Лаффера, то поступлення до бюджету регіону будуть мінімальними;

α – це коефіцієнт податкової прогресії, який законодавчо закладається в систему оподаткування;

L – це частка тіньового сектору, моделювання якого ми проводили, аналізуючи фінансовий потенціал території;

Модель розрахунку оптимізації ставки податку на прибуток підприємств наведена в таблиці 2.11 показує, на яку величину необхідно знизити податок при існуючому рівні тінізації економіки, в залежності від чотирьох варіантів оподаткування. При цьому, при існуючій базі

оподаткування надходження у бюджет знизяться на відповідну %-у величину, але це дозволить розширити базу оподаткування і збільшити надходження в майбутньому періоді.

Таблиця 2.11

Розрахункова модель оптимізації ставки податку на прибуток

№ п/п	Варіанти оподатку-вання	Безтіньова модель (БМ)	Модель з тіньовою економікою (ТМ)	***Прибуток комунальних підприємств області у 2002р. - 3949,7 тис.грн*** Розрахункові надходження в місцевий бюджет, тис.грн.	
				БМ	ТМ
1.	Якщо к=2, $\alpha=2\beta$	$x=2\beta/(2\beta+\beta)=$ $=2\beta/3\beta=0,66=$ $=66\%$	$x'=2\beta/(2\beta(0,55+1)+\beta)=$ $=2\beta/(3,1\beta+\beta)=2\beta/$ $/4,1\beta=0,487\approx 49\%$	2606,8	1935,3
2.	Якщо к=1, $\alpha=\beta$	$x=\alpha/(\alpha+\beta)=$ $=\beta/2\beta=0,5=50\%$	$x'=\alpha/(\alpha(L+1)+\beta=\beta/(\beta$ $(0,55+1)+\beta=0,392\approx 39\%$	1974,8	1540,4
3.	Якщо к=0,5, $\alpha=0,5\beta$	$x=0,5\beta/(0,5\beta+$ $+\beta)=0,39=39\%$	$x'=0,5\beta/(0,5\beta(0,55+1)+$ $+\beta)=0,5\beta/(0,775\beta+\beta)=$ $0,5/1,775=0,28=28\%$	1540,4	1105,9
4.	Якщо к=0,25, $\alpha=0,25\beta$	$x=0,25\beta/(0,25\beta+$ $+\beta)=0,2=20\%$	$x'=0,25\beta/(0,25\beta(0,55+1)+$ $+\beta)=0,25\beta/(0,387\beta+\beta)=$ $=0,25/1,39\approx 18\%$	789,9	710,9
Фактичні надходження у бюджет в 2002 році = ***1184,9 тис.грн.***					

3) зменшення податкового тиску не за рахунок зменшення частки податків у ВВП регіонів (за останні роки дана частка коливається в межах 36-40%) [77], а шляхом розширення бази оподаткування через скасування податкових пільг, наданих за галузевими чи професійними ознаками, реформування складу, структури і механізму стягнення податків (податкового адміністрування).

4) докорінно змінити ставлення до місцевих податків і зборів, суттєво піднести їх роль і значення у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів (сьогодні це 2-3% в доходах місцевих бюджетів України [247]), переглянути перелік даних податків, запровадити нові їх види. Зокрема, органи місцевого самоврядування повинні мати право запроваджувати на своїй території власні податки і збори, які мають широку базу оподаткування та могли б забезпечити зростання власних бюджетних надходжень територій. Роль уряду повинна зводитись лише до контролю за загальним рівнем оподаткування, через встановлення порогів ставок оподаткування.

5) Розширення переліку місцевих податків та зборів має здійснюватись за рахунок запровадження податків із цільовим використанням одержаних коштів. Зокрема, для посилення ролі місцевого оподаткування варто запровадити: майновий податок (податок на нерухоме майно), що має значну базу оподаткування, і є зручним у справлянні до місцевого бюджету, оскільки нерухомість неможливо приховати чи перемістити, легко обліковувати, оцінювати і, відповідно, стежити за зміною бази оподаткування; екологічні податки, які доцільно стягувати у вигляді штрафів за забруднення навколишнього природного середовища; податок на депозити комерційних банків і інші.

Основними напрямами використання коштів консолідованого бюджету області є :

- ⇨ фінансова підтримка галузей народного господарства (АПК, будівельного комплексу, транспорту і зв'язку, житлово-комунального господарства);
- ⇨ фінансування соціально-культурних заходів, в тому числі: освіти, підготовки і перепідготовки кадрів, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту, засобів масової інформації, заходів у сфері молодіжної політики, соціального забезпечення;
- ⇨ видатки на науку;
- ⇨ видатки на управління;
- ⇨ дотації місцевим бюджетам;
- ⇨ інші видатки.

Аналіз динаміки основних витрат консолідованого бюджету Тернопільської області (див. табл. 2.12, рис. 2.11) свідчить про ріст фактичних витрат за останні п'ять років більш як у два рази (225,7%), одночасно, видатки у порівняльних цінах зросли на 269,3%. При цьому, видатки у порівняльних цінах, перевищили фактичний рівень видатків за попередні періоди лише у 2001-2002 роках, коли в області склався індекс цін відповідно 97,8% та 110,4%. Зокрема, у 2002 році видатки у порівняльних цінах зросли по відношенню до фактичних видатків 2001 року на 17153,6тис.грн., або на 103,8%.

Таблиця 2.12

Динаміка витрат бюджету Тернопільської області за 1998-2002 роки*

Роки	1998 рік	1999 рік	2000 рік	2001 рік	2002 рік	2002р. в % до 1998р.
Фактичні видатки, у млн.грн.	228,7856	282,7387	293,7414	450,5463	516,3397	225,7%
Індекс цін, у %	124,1	116,9	117,3	97,8	110,4	88%
Видатки, у порівняльних цінах млн.грн.	173,6482	241,5558	250,4189	460,6813	467,6999	269,3 %
Частка витрат консолідованого бюджету області у ВВП регіону, у %	18,4	16,4	13,5	19,6	18,6	101 %

***Складено самостійно на основі інформації Тернопільського обласного управління статистики**

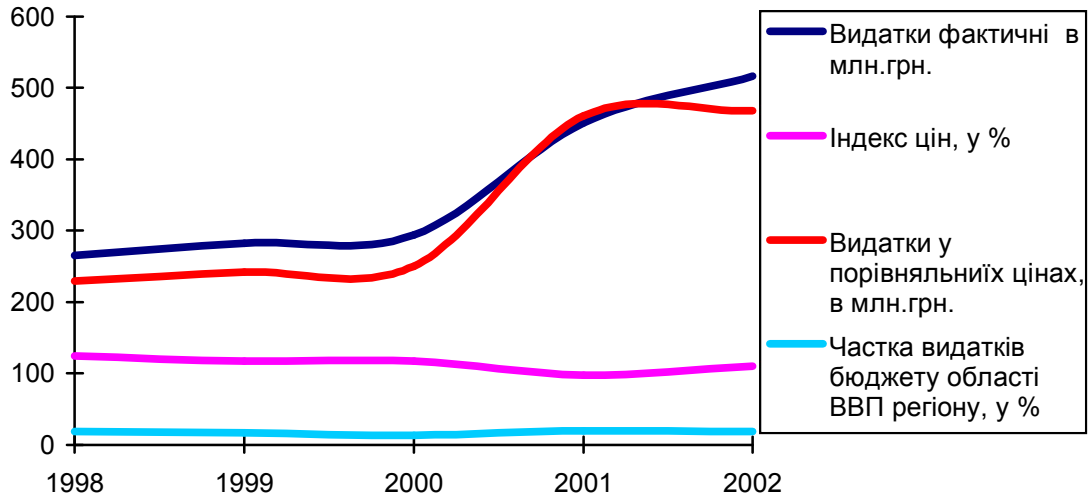

Рис. 2.11. Динаміка витрат консолідованого бюджету області

Зазначимо, що питома вага витрат консолідованого бюджету області у структурі ВВП регіону за останні п’ять років суттєво не змінилася, коливаючись від 13,5% у 2000 році до 19,6% у 2001 році. У 2002 році по відношенню до 1998 року дана частка зросла на 1%, хоча зменшилась до 2001 року на 5,1%.

Щодо структури витрат (див. табл. 2.12) спостерігається тенденція до зменшення питомої ваги відрахувань соціального характеру у загальних

видатках консолідованого бюджету за 1997-2000 роки на 13,5%, та їх суттєвого зростання за останні два роки. У фінансуванні народного господарства спостерігалася тенденція до росту витрат у 1999 році до 15,4% , а у 2000 році цей показник практично повернувся до рівня 1994 року і становив 8,8%. За 2001-2002 роки для даної категорії витрат спостерігалась тенденція до подальшого скорочення.

Структура витрат територіальних одиниць Тернопільської області не однакова і залежить від рівня територіального підпорядкування (див. табл.2.13). Так, обласним і міським органам влади підпорядковується переважна більшість підприємств місцевої промисловості, житлово-комунального господарства і торгівлі. Тому питома вага асигнувань на народне господарство у витратах цих бюджетів є незначною і складає відповідно 8,9% та в районних бюджетах 23,3% від видатків на фінансування народного господарства області.

У фінансуванні заходів по соціальному захисту та соціальному забезпеченню найбільша питома вага припадає на районні бюджети (41,93%) та на міста обласного підпорядкування (41,17%). У сфері соціально-культурних видатків також найбільша питома вага належить районним бюджетам (48,9% від соціально-культурних витрат бюджету області).

В розпорядженні селищних і сільських органів влади знаходяться в основному соціально-культурні заклади, тому в цих бюджетах найбільша частка витрат припадає на фінансування заходів соціально-культурного характеру, відповідно для селищних – 1,9%, а для сільських – 9,7% від загальної суми видатків по цьому напряму у бюджеті області.

Процес децентралізації прийняття управлінських рішень супроводжується перекладенням витрат на плечі регіональних бюджетів. Це в свою чергу піднімає питання про формування дійсно самостійної і достатньої фінансової бази місцевих органів влади. Сьогодні бюджети області не готові виконувати соціальні програми. Це пов’язано, як з недостатністю їх бюджетних прав, так і з неспроможністю існуючої податкової системи перетворитися із інструмента централізованого управління фінансовими ресурсами країн в інструмент регулювання ринкових відносин і забезпечення соціальних гарантій особистості.

Таблиця 2.13

Структура видатків консолідованого бюджету Тернопільської області в 2002 році *

Статті витрат	% у видатках бюджету області	Бюджет області	Обласний	Міст обласного підпорядкування	Районний	Міст районного підпорядкування	Селищні	Сільські
				у % до обласного бюджету				
1	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**
1.Фінансова підтримка галузей народного господарства	2,8%	100%	8,9%	16,7%	23,3%	38,1%	4,35%	0,8%
2.Соціальний захист та соціальне забезпечення	16,7%	100%	5,2%	41,2%	41,9%	0,94%	0,2%	0,09%
3.Соціальнокультурні заходи в т.ч.:	55,71 %	100%	22,4%	17,3%	48,9%	3,4%	1,9%	9,7%
Освіта	27,9%	50,0%	5,7%	8,74%	24,7%	1,7%	0,96%	4,9%
Культура і засоби масової інформації	3,7%	6,6%	1,86%	0,97%	2,7%	0,2%	0.1%	0,5%
Охорона здоров'я	23,1%	41,5%	14,1%	7,3%	20,7%	1,4%	0,8%	4,1%
фізична культура і спорт	0,95%	1,7%	0,67%	0,2%	0,6%	0,04%	0,02%	0,1%
молодіжні програми	0,06%	0,2%	0,03%	0,05%	0,15%	0,01%	0,005	0,03%
4. Наука				-	-	-	-	-
5.Органи державного управління	4,1%	100%	7,5%	13,5%	14,5%	4,9%	2,8%	28,6%
6.Державні капітальні вкладення	1,6%	100%	86,5%	11,8%	16,4%	3,59%	3,7%	3,2%
7. Інші видатки	19,09 %	100%	43,9%	5,2%	11,1%	0,84%	0,4%	1,8%
Всього	**100%**	**100%**	**23,7%**	**15,7%**	**33,7%**	**2,6%**	**1,13%**	**5,5%**
Частка витрат консолідованого бюджету області у витратах Державного бюджету - 1,04%								

***Таблицю складено автором за даними фінансового управління Тернопільської обласної державної адміністрації**

Існуючі податкові надходження місцевого рівня забезпечували фінансування соціальної, виробничої і наукової інфраструктури в розмірі 1,04% від загального обсягу коштів, які виділяються Державним бюджетом України на фінансування народного господарства.

Отже, можна зробити висновок, що з поділом бюджету на поточний та бюджет розвитку спостерігаються позитивні тенденції у структурі витрат бюджету, з помітним ухилом до кращого забезпечення соціальних програм та інвестиційних проектів. Зокрема, видатки на соціально-культурні заходи зросли приблизно в 1,5-2 рази, краще структуровані дотації нижчестоящим бюджетам і значно скорочено частку інших видатків, що є свідченням цілеспрямованості бюджетного забезпечення галузей та сфер фінансового регулювання.

Разом з тим, слід відмітити зростання контрольної функція бюджету, що сприяє представленню інформації про те, наскільки своєчасно і повно фінансові ресурси надходять в розпорядження регіональних органів влади, як фактично складаються пропорції в розподілі бюджетних коштів та чи ефективно вони використовуються. Контрольна функція полягає в тому, що бюджет об’єктивно через формування і використання фонду грошових коштів держави відображає економічні процеси, які протікають в структурних ланках регіональної економіки. Основу бюджетного контролю складає рух бюджетних коштів, які відображаються у відповідних показниках бюджетних надходжень та видаткових призначень.

Практика фінансово-бюджетного регулювання свідчить про недооцінку ролі контролю у фінансово-господарській діяльності, що призводить до того, що практичні засади організації, системного забезпечення та здійснення контрольних функцій стають недосконалими. Тоді як, потреба у фінансовому контролі на регіональному і на державному рівнях сьогодні зумовлена рядом причин:

по-перше, необхідністю збереження і раціонального використання державної власності і бюджетних коштів;

по-друге, зниженням рівня фінансової дисципліни економічних суб’єктів, ухиленням від сплати податків;

по-третє, потребою подолання заборгованості з виплатою заробітної плати;

по-четверте, необхідністю збільшення частки державних інвестицій у фінансуванні розвитку галузей народного господарства;

по-п’яте, відсутністю платіжної дисципліни, невиправданого надання пільг, недотримання вимог законодавства щодо цільового використання бюджетних коштів.

З огляду на це, визначення конкретних напрямків вдосконалення системи фінансово-бюджетного контролю, розробка конкретних наукових обґрунтувань його місця і форм здійснення, є актуальним і становить практичний інтерес. Для того, щоб система фінансового контролю була достатньо дієвою, її потрібно вдосконалювати до рівня розвинутих країн світу.

Одним із напрямків підняття ефективності фінансового контролю як на державному, так і на регіональному рівнях є запровадження системи фінансового контролінгу. Контролінг – це управлінська концепція, що підтримує процеси прийняття рішень і управління за допомогою цілеспрямованого забезпечення інформацією з метою досягнення кінцевих цілей і результатів діяльності. Сфера завдань контролінгу включає планування, контроль, оперативне керівництво, інформаційне забезпечення процесу управління. Контролінг на відміну від контролю, який орієнтований в минуле і направлений на виявлення зловживань, прорахунків, помилок та встановлення відповідальності, направляється в майбутнє. Практика функціонування розвинутих країн світу свідчить про те, що цій управлінській філософії відводиться значне місце практично у всіх сферах господарської діяльності, створюються на державному рівні окремі інституційні одиниці, які займаються різними видами контролінгу (ресурсним контролінгом, інвестиційним контролінгом, контролінгом управління портфелем цінних паперів, контролінгом якості, тощо).

Завданнями контролінгу у сфері формування та використання фінансових ресурсів, на нашу думку, мають стати:

- ⇨ забезпечення управлінських структур інформацією щодо стану фінансової бази регіону ;
- ⇨ вдосконалення аналітичних засад фінансової політики;
- ⇨ координація процесу планування, прогнозування, контролю формування та використання фінансових ресурсів регіону;
- ⇨ порівняння планових і фактичних показників виконання бюджету;

- ⇨ визначення альтернатив прийняття управлінських рішень у фінансовій сфері .

Основними функціями контролінгу у сфері формування та використання фінансових ресурсів регіону повинні бути:

1. Сервісна функція, яка зводиться до надання необхідної інформації про створення та використання фінансових ресурсів регіону за допомогою системи планування, нормування, обліку та контролю. Інформація повинна містити задані планові (нормативні) і фактичні дані.
2. Функція прийняття рішень, яка відпрацьовує логіку і послідовність прийняття управлінських рішень і координацію їх виконанням;
3. Керуюча функція, яка передбачає прийняття оперативних та стратегічних рішень у сфері формування та використання фінансових ресурсів регіону;
4. Координація цілей, яка зводиться до координації цільових витрат при використанні фінансових ресурсів згідно визначених пріоритетів, програм;
5. Внутрішній контроль ефективності, який має на меті перевірку оптимальності управління і використання фінансових ресурсів, попередження витрат, можливості виконання програм соціально-економічного розвитку регіону, проведення різноманітного роду заходів з мінімальними витратами і максимальним ефектом.
6. Запровадження системи контролінгу повинно супроводжуватися створенням відповідної регіональної інфраструктури контролінгу, функціонування якої забезпечить створення стратегічних орієнтирів у сфері формування та використання фінансових ресурсів регіону. При цьому, місцеві органи влади зможуть раціонально планувати та розподіляти ресурси на місцевому рівні, гнучко використовувати кошти відносно соціально-економічного розвитку регіону, упорядковувати надходження та витрати з результатами управлінської діяльності, підвищити рівень власної ініціативи фахових підрозділів при отриманні надходжень за результатами господарської діяльності. Крім того, така структура зможе надавати консультації й іншим господарським інститутам, що дозволить попереджувати можливі помилки у сфері використання фінансових ресурсів. Для того, щоб вирішити фінансові проблеми створення такого інституційного підрозділу доцільно створити регіональний фонд розвитку фінансового контролю, до якого

надходитимуть певні відсотки від сум виявлених збитків, добровільні внески юридичних осіб. А сама регіональна інфраструктура повинна охоплювати усі фінансові органи на місцевому рівні, включно з обласним контрольно-ревізійним управлінням. Запропонована нами модель фінансового контролінгу детально нами обґрунтована в праці [67] і графічно може бути відображено за допомогою схеми (див. дод. Е).

Сьогодні перспективними формами активізації бюджету у фінансовому регулюванні економіки згідно програми Кабінету Міністрів України є :

1) запровадження середньотермінового бюджетного планування на основі обґрунтованості ресурсів та середньострокових пріоритетів, що містяться в програмних документах соціально-економічного розвитку території;

2) поглиблення застосування програмно-цільового підходу до складання та виконання бюджету шляхом упорядкування та оптимізації мережі бюджетних установ, реалізації принципу поступового переходу від утримання бюджетних установ до виділення їм коштів на конкурентних засадах для виконання державних функцій із застосуванням механізму державного замовлення, запровадження паспортів бюджетних програм;

3) внесення змін до діючого порядку розподілу трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів на основі прозорих та об’єктивних критеріїв, що ґрунтуються на чіткому розмежуванні бюджетних повноважень та стабільній системі закріплення доходних джерел за бюджетами і враховують специфіку окремих регіонів та регіональних програм;

4) збільшення ресурсної бази місцевих бюджетів для забезпечення розвитку територій, в тому числі шляхом законодавчого врегулювання формування міжбюджетних відносин на рівні села, селища, міста районного значення та району;

5) забезпечення публічності результатів витрачання бюджетних коштів, починаючи із звітів про виконання бюджетів всіх рівнів за попередній рік, кожним розпорядником бюджетних коштів;

6) відродження практики планування перспективного розвитку

територій та населених пунктів на основі реальних фінансових ресурсів, закріплених на довгостроковий період;

7) здійснення запозичень до місцевих бюджетів;

8) удосконалення системи державних закупівель для ефективного використання бюджетних коштів, упередження корупційних дій, забезпечення прозорості та конкурентності для постачальників продукції (робіт, послуг);

9) запровадження ефективного механізму проведення тендерів на закупівлю за державні кошти окремих груп товарів на принципах міжвідомчої координації їх закупівель;

10) підвищення інституційної спроможності Міністерства фінансів через концентрацію в ньому всіх функцій із формування доходів та видатків бюджетів, посилення його провідної ролі у розробці бюджетної, податкової та митної політики.

Для регіонів України в цьому аспекті велике значення має відродження практики фінансового забезпечення територій на основі програмно-планових показників, тендерних закупівель, місцевих позик через ринок боргових зобов'язань, особливості реалізації і вдосконалення яких нами будуть розглянуті в третьому розділі.

Висновки до другого розділу

Проведений нами аналіз механізму формування та використання фінансових ресурсів регіону дозволив зробити такі висновки та пропозиції.

1. З метою вдосконалення діючих методик оцінки фінансової бази регіону, які переважно обмежуються коштами місцевих бюджетів і централізованими загальнодержавними фондами, тобто управлінським рівнем, пропонується використовувати секторний підхід, який акумулює фінанси сектору державного управління (місцевих органів влади), фінанси сектору підприємств, фінанси населення, фінанси створені в секторі фінансових і кредитних установ регіону (депозити в національній і іноземній валюті, кошти, залучені через ринок місцевих боргових зобов'язань), фінанси тіньового сектору економіки.

Результати проведеної нами оцінки фінансової бази регіону показали такі негативні тенденції: погіршення фінансових результатів діяльності сектору виробництва; ріст частки тіньового сектору у фінансових ресурсах регіону; скорочення фінансування соціальних програм у витратах консолідованого бюджету області.

Позитивними факторами, що характеризують процес формування фінансової бази регіону є: ріст фінансових ресурсів домогосподарств, сектору фінансових установ та організацій, ріст частки місцевих бюджетів у доходах області, а також частки власних надходжень у місцевих бюджетах; ріст частки надходжень із централізованих бюджетних фондів.

2. Сприятливими умовами для зміцнення фінансової бази Тернопільської області є: ріст депозитної активності населення в комерційних банках, що дозволить збільшити інвестиції в економіку області; розвиток рекреаційного комплексу в секторі виробництва; ріст інвестиційної привабливості харчової та переробної промисловості.

Джерелом додатково виявлених внутрішніх резервів фінансових ресурсів регіону є кошти тіньового сектору, залучення яких дозволить прискорити розвиток регіональної економіки, або перевести основні її параметри в режим ефективного функціонування.

3. Бюджет регіону виступає засобом регулятивного впливу на економіку регіону через: формування грошових фондів, які забезпечують діяльність територіальних органів влади; фінансування галузей народного господарства області; контроль за фінансово-господарською діяльністю суб’єктів господарювання, що знаходяться на даній території; розподіл і доведення до населення створених благ та послуг у формі соціальних трансфертів.

Регулятивна роль бюджету посилюється в зв’язку із перерозподіленням коштів між загальним фондом, який використовується для виконання як власних, так і делегованих повноважень органів місцевої влади та фінансування установ і закладів виробничої, соціальної інфраструктури регіону, заходів щодо соціального захисту населення; та спеціальним фондом (бюджет розвитку), який фінансує певні види видатків з конкретно визначених джерел надходжень, забезпечуючи їх цільове використання (на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території).

Аналіз формування та використання ресурсів загального фонду бюджету Тернопільської області вказує на позитивну динаміку росту видатків на розвиток народного господарства області, що посилює його регулятивну функцію. Оцінка формування та використання спеціального фонду показує, що його основна мета дещо нівелюється, що пояснюється маніпулюванням статтями загального та спеціального фондів у зв'язку з постійною недостачею бюджетних ресурсів.

Для того, щоб розширити дохідну базу для посилення регулятивної функції місцевих бюджетів пропонуємо:

повернути податок на прибуток підприємств (усіх форм власності) до місцевого бюджету відповідної території, на якій розташований суб'єкт господарювання. Це дасть можливість компенсувати можливі втрати від зниження податкової ставки прибуткового податку з громадян, та в перспективі сприятиме зацікавленості в підвищенні фінансового результату народного господарства регіону;

оптимізувати ставку оподаткування податку на прибуток підприємств, в основі якої пропонуємо покласти модель оптимізації оподаткування, яка базується на коефіцієнтах чуттєвості економіки до зміни в оподаткуванні та враховує частку тіньового сектору економіки;

зменшити податковий тиск не за рахунок зменшення частки податків у ВВП регіонів, а шляхом розширення бази оподаткування через скасування податкових пільг, наданих за галузевими чи професійними ознаками;

запровадити нові види місцевих податків, які мають широку базу до оподаткування. Ними можуть бути податок на депозити комерційних банків, майновий податок, екологічні податки та інші, в залежності від можливостей територіальних утворень;

реформувати склад, структуру і механізм стягнення податків (рівень податкового адміністрування).

4. Основними законодавчими актами, що визначають сферу компетенції місцевих органів влади у фінансовому регулюванні економіки регіону є базові закони, які регламентують діяльність цих органів. Це Конституція України, Бюджетний кодекс, Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні " , "Про місцеві державні адміністрації".

В діючому законодавчому полі існує цілий ряд суперечностей в питаннях регулювання місцевих фінансів. Внесення постійних змін у чинне законодавство, перегляд норм і нормативів розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів регіону та держави між різними соціально-економічними сферами управління, а також між різними бюджетними рівнями не сприяє ефективному становленню місцевих фінансів і створює умови, в яких доводиться приймати непрогнозовані управлінські рішення щодо формування і використання фінансових ресурсів регіону. Тому потрібно накласти мораторій на зміни у діючому законодавстві, особливо після прийняття нової редакції Бюджетного Кодексу України та Податкового кодексу України.

Прийняття Бюджетного кодексу України заклало основи для формування нової системи бюджетних відносин в Україні. Проте, вже сьогодні Кодекс потребує певних змін в частині запровадження прозорої та стабільної системи взаємовідносин між державним та місцевими бюджетами, подальшої децентралізації функцій і повноважень різних рівнів органів влади щодо можливості забезпечення власної дохідної бази місцевих бюджетів, заохочення в цьому територіальних громад.

Проблему доходних джерел місцевих бюджетів України, які б надходили до них на постійній основі слід розв’язувати шляхом збільшення частки власних доходів місцевих органів влади. які мають складати основну частину доходної бази місцевих бюджетів всіх рівнів, в тому числі обласних і районних. Для цього ми пропонуємо регламентувати становлення нової чотирьохрівневої бюджетної системи України на противагу нині діючій дворівневій. Тобто повинні бути враховані усі рівні бюджетного процесу: державний, обласний, районний, базовий (рівень села, селища, міста, району в місті).

5. Практика фінансово-бюджетного регулювання свідчить про недооцінку ролі контролю у фінансово-господарській діяльності, що призводить до того, що практичні засади організації, системного забезпечення та здійснення контрольних функцій стають недосконалими. Одним із напрямків підняття ефективності фінансового контролю є запровадження системи фінансового контролінгу, завдання якого доцільно звести до:

визначення інформаційної потреби відповідних інституційних одиниць у фінансовій інформації; вдосконалення аналітичних засад фінансової політики; координації процесу планування, прогнозування, контролю за формуванням і використанням фінансових ресурсів регіону; порівняння планових і фактичних показників виконання загального та спеціального фондів; визначення альтернатив прийняття управлінських рішень щодо використання фінансових ресурсів.

6. Фінансовий механізм оздоровлення економіки регіону повинен базуватися на: відродженні практики фінансового забезпечення територій на основі програмно-планових показників; активного використання інструментарію тендерних закупівель; використання фінансового потенціалу ринку місцевих боргових зобов'язань. Особливості реалізації і вдосконалення даних елементів фінансового механізму регулювання економіки області нами будуть розглянуті в третьому розділі.

7. Результати проведеного в даному розділі дисертаційного дослідження знайшли своє відображення в наступних працях автора [58, 59, 60, 65, 67], які подані в списку використаної літератури.

РОЗДІЛ 3
ВДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

3.1. НОРМАТИВИ БЮДЖЕТНОЇ ЗАБЕЗПЕЧЕНОСТІ ЯК ІНСТРУМЕНТ ФІНАНСОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ

При плануванні, фінансуванні, складанні звітності, організації бюджетного контролю основним і незамінним методом є нормування, який:

дає можливість забезпечити однакові підходи до планування та фінансування видатків всіх бюджетів;

задовольняє рівні потреби для всіх бюджетних установ;

при рівних умовах, дозволяє реалізувати принцип цільового фінансування видатків;

забезпечує достовірне складання звітності про виконання бюджету та кошторисів доходів і видатків;

дозволяє проаналізувати та виявити тенденції та фактори, що вплинули на формування та використання окремих фінансових показників;

виявляє резерви економії видатків;

дозволяє контролювати ефективне, раціональне та цільове використання бюджетних коштів.

Функціональний зміст бюджетного нормування полягає у визначенні науково-обґрунтованих обсягів витрат на відповідну розрахункову одиницю, за рахунок чого і забезпечується регулювання бюджетного фінансування видаткових потреб відповідних територій, а також забезпечення населення регіону послугами не нижче рівня мінімальних соціальних гарантій.

У бюджетному процесі використовуються норми видатків та фінансові нормативи бюджетної забезпеченості, особливості використання яких регламентуються Законом України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”. Згідно даного закону нормативи витрат (фінансування) – це показники поточних і капітальних витрат з бюджетів усіх рівнів на забезпечення задоволення потреб на рівні, не нижчому від державних соціальних стандартів і нормативів.

Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості – це гарантований державою в межах наявних бюджетних ресурсів рівень фінансового забезпечення повноважень місцевих державних адміністрацій та виконавчих

органів місцевого самоврядування, що використовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів.

З метою забезпечення надання державних соціальних гарантій обраховуються такі види нормативів витрат (фінансування):

- ⇨ нормативи фінансування поточних витрат на одного мешканця, а для окремих видів соціальних послуг – на одну особу, яка підлягає даному виду обслуговування;
- ⇨ нормативи фінансування поточних витрат на утримання мережі закладів охорони здоров'я, освіти, підприємств, організацій, установ соціально-культурного, житлово-комунального та побутового обслуговування;
- ⇨ нормативи державних капітальних вкладень на будівництво закладів охорони здоров'я, освіти, підприємств, організацій, установ соціально-культурного, житлово-комунального та побутового обслуговування.

Окремо визначаються нормативи коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів, що спрямовуються на покриття витрат підприємств, установ і організацій соціально-культурного, житлово-комунального та побутового обслуговування, які не покриваються виплатами населення.

Нормативи фінансування встановлюються під час прийняття Закону України про Державний бюджет України на поточний рік, а також під час формування бюджетів соціальних фондів.

Принципами формування нормативів фінансування є:

- ⇨ забезпечення визначених Конституцією України соціальних прав та державних соціальних гарантій достатнього життєвого рівня для кожного;
- ⇨ законодавче встановлення найважливіших державних соціальних стандартів і нормативів;
- ⇨ диференційованість за соціально-демографічними ознаками підходу до визначення нормативів;
- ⇨ наукової обґрунтованості норм бюджетної забезпеченості;
- ⇨ гласності та громадського контролю при їх визначенні та застосуванні.

Розрахунковий показник обсягу видатків загального фонду місцевого бюджету (*Vi*), що враховується для визначення обсягу міжбюджетних

трансфертів, становить суму розрахункових показників за основними видами видатків цього бюджету і визначається за формулою:

$$V_i = V_{yi} + V_{zi} + V_{oi} + V_{si} + V_{ki} + V_{fi} + V_{mi} + V_{hi}, \quad [3.1]$$

де V_{yi} – розрахунковий обсяг видатків на утримання органів управління;

V_{zi} –розрахунковий обсяг видатків на охорону здоров'я;

V_{oi} – розрахунковий обсяг видатків на освіту;

V_{si} – розрахунковий обсяг видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення;

V_{ki} –розрахунковий обсяг видатків на культуру і мистецтво;

V_{fi} – розрахунковий обсяг видатків на фізичну культуру і спорт;

V_{mi} – розрахунковий обсяг видатків на утримання підрозділів місцевої міліції;

V_{hi} – розрахунковий обсяг видатків на нерозподілений резерв коштів місцевих бюджетів.

Кожна із зазначених статей видатків має свій норматив бюджетної забезпеченості та алгоритм розрахунку, які визначені Постановою КМУ від 14 вересня 2002 р. №1382 [37] і систематизовані нами в таблиці 3.1.

Таблиця 3.1

Фінансові норми видатків та нормативи бюджетної забезпеченості

Назва видатків	**Алгоритм розрахунку видатків**	**Умовні позначення**
1	**2**	**3**
Нормування видатків на утримання органів управління, V_{yi}	$\mathbf{V_{yi} = H_y \times A_i}$, $\mathbf{H_y = V_{yu} \times K_{yob} / A_u}$	де H_y - фінансовий норматив бюджетної забезпеченості на утримання органів управління з обласного бюджету ; V_{yu} - розрахунковий обсяг видатків місцевих бюджетів в цілому по Україні на утримання органів управління у плановому бюджетному періоді; K_{yob} - частка видатків обласного бюджету на утримання органів місцевого самоврядування у загальному обсязі видатків на цю мету за даними зведення місцевих бюджетів, затверджених місцевими радами. На 2003 рік K_{yob} дорівнює 0,039; A_i ,A_u- загальна чисельність працівників апарату управління в регіоні та в країні.

1	2	3
Нормування видатків на охорону здоров'я, $\mathbf{V_{zob(ark)}}$	$\mathbf{V_{zob(ark)\,i} = H_{zob(ark)} \times N_i \times (1 - \lambda + \lambda \times K_{zi2}) + V_{zgi},}$ $\mathbf{H_{zob(ark)} = (V_{zu} - V_{zgu}) \times K_{zob(ark)1} \times K_{zob(ark)4} / N_u}$	$H_{zob(aric)}$ - фінансовий норматив бюджетної забезпеченості на охорону здоров'я для обласного бюджету; V_{zu} - загальний показник обсягу видатків на охорону здоров'я для усіх місцевих бюджетів на планований бюджетний період; V_{zgu} - загальний показник обсягу видатків місцевих бюджетів на охорону здоров'я згідно з вимогами Закону України "Про статус гірських населених пунктів в Україні", визначений за окремим розрахунком; V_{zgi} - обсяг видатків адміністративно-територіальної одиниці на охорону здоров'я згідно з вимогами Закону України "Про статус гірських населених пунктів в Україні", визначений за окремим розрахунком; $K_{zob(ark)1}$ - частка видатків обласних бюджетів у загальному обсязі видатків на охорону здоров'я усіх місцевих бюджетів. Цей коефіцієнт становить 0,35 і відповідає показникові, визначеному як відношення сумарних витрат на охорону здоров'я обласних бюджетів до загального обсягу видатків на цю мету за даними зведення місцевих бюджетів. У розрахунках цього коефіцієнта враховано розмежування видатків між рівнями бюджетів згідно з главою 14 Бюджетного кодексу України; $K_{zob(ark)4}$ - коефіцієнт коригування частки видатків обласних бюджетів у загальному обсязі витрат на охорону здоров'я залежно від співвідношення видатків на заробітну плату в загальній сумі видатків цих бюджетів; λ - коефіцієнт рівня застосування впливу вікової структури населення. На 2003 рік λ дорівнює 0,5; K_{zi2} - коефіцієнт відносної вартості витрат на надання медичних послуг залежно від вікової структури населення адміністративно-територіальної одиниці, обчислений за офіційними рекомендаціями ВООЗ на основі еквівалентних одиниць надання медичної допомоги одній особі залежно від віку і статі; N_u - чисельність наявного населення України за попередніми даними Всеукраїнського перепису населення 2001 року станом на 5 грудня 2001 р.; N_i - чисельність наявного населення відповідної області за попередніми даними Всеукраїнського перепису населення 2001 року станом на 5 грудня 2001 р.
Нормування видатків на освіту, V_{oi}	$\mathbf{V_{oi} = H_o \times (U_{oi} \times K_{oi})}$	де H_o - фінансовий норматив бюджетної забезпеченості одного учня; U_{oi} -кількість учнів і-тих загальноосвітніх закладів у цілому в області; K_{oi} - коефіцієнт коригування видатків на утримання загальноосвітніх закладів області (коефіцієнт приведення контингенту учнів різних типів загальноосвітніх навчальних закладів). На 2003 рік K_{oi} коливається від 0,072 до 14, 8.
Нормування видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення, V_{s1i}	$\mathbf{V_{s1i} = Q_{s1j} \times H_{sj}}$	H_{sj}– фінансовий норматив бюджетної забезпеченості j-тої категорії соціально-незахищених категорій населення; Q_{s1j} – кількість чоловік в j-тій соціально-незахищеній категорії населення I категорії: малозабезпечені, реабілітовані, інваліді I-II групи, багатодітні, одинокі пенсіонери, сирітські притулки, будинки-інтернати, програми і здійснення заходів стосовно сім'ї, жінок, молоді та дітей.
Нормування видатків на культуру, V_{ki}	$\mathbf{V_{ki} = H_{kob} \times N_i}$	де H_{kob} - фінансовий норматив бюджетної забезпеченості видатків на культуру і мистецтво бюджету Автономної Республіки Крим та обласного бюджету в розрахунку на одного жителя; N_i - чисельність наявного населення адміністративно-територіальної одиниці за даними Всеукраїнського перепису населення 2001 року станом на 5 грудня 2001 року.

1	2	3
Нормування видатків на фізичну культуру і спорт, V_{fi}	$\mathbf{V_{fi} = 0,5\ H_f \times N_i}$	де H_f - фінансовий норматив бюджетної забезпеченості на фізичну культуру і спорт усіх місцевих бюджетів у розрахунку на одного жителя; N_i - наявне населення адміністративно-територіальної одиниці за даними Всеукраїнського перепису населення 2001 року станом на 5 грудня 2001 року.
Нормування видатків на утримання підрозділів місцевої міліції, $V_{mm(r)1}$	$\mathbf{V_{mm(r)i} = H_p x N_i}$	де H_p - фінансовий норматив бюджетної забезпеченості на утримання підрозділів патрульно-постової служби, дільничних інспекторів міліції у розрахунку на одного жителя; N_i - чисельність наявного населення адміністративно-територіальної одиниці за попередніми даними Всеукраїнського перепису населення 2001 року станом на 5 грудня 2001 року.
Нормування видатків на нерозподілений резерв коштів місцевих бюджетів, V_{hi}	$\mathbf{V_{hi} = (V_{yi} + V_{zi} + V_{oi} + V_{si} + V_{ki} + V_{fi} + V_{mi}) \times K_b}$	де K_b - коефіцієнт, що визначає обсяг нерозподіленого резерву коштів обласного бюджету. На 2003 рік для обласного бюджету K_b дорівнює 0,02.

Оцінка діючого механізму нормування при розрахунку видатків місцевих бюджетів показує, що сьогодні суттєвого вдосконалення потребує методика розрахунку видатків на утримання закладів освіти та органів управління.

Так, при визначенні видатків, за формульним методом на утримання установ освіти, що фінансуються з обласного бюджету не враховано:

1) видатки на підготовку кадрів (утримання вищих навчальних закладів I-II рівнів акредитації). Середня вартість навчання одного студента в цих закладах лише у 2001 році фактично становила 1,4 тис.грн. Крім цього, кількість учнів у вищих навчальних закладах I-II рівнів бюджетної форми навчання за даними офіційної статистики становить – 11978, коефіцієнт приведення матеріальних витрат на утримання закладів освіти становить 2,3, якщо 1400 грн. становить вартість навчання 1 студента, а фінансовий норматив бюджетної забезпеченості одного учня – 593 грн., то це на 36 гривнів менше від необхідної суми фінансування навчання на одного студента, а в загальному обсязі необхідно додатково 432,4058 тис.грн. на фінансування органів освіти. (*1400 – 593 x 2,3 =36,1 x 11978=432405,8*). Цю суму необхідно врахувати при моделюванні формули розподілу міжбюджетних трансфертів.

2) не в повній мірі враховано видатки на підвищення кваліфікації працівників бюджетної сфери. Коефіцієнт, затверджений КМУ, становить 0,07 і він забезпечує лише третю частину необхідних видатків, враховуючи обов'язкове підвищення кваліфікації кожним працівником 1 раз в 5 років). Коефіцієнт 0,07 необхідно замінити на 0,21 (*0,07 х 3,0= 0,21*):

3) не враховано видатки на утримання інших установ освіти, що забезпечують навчальний процес в області (обласна психолого-медико-педагогічна консультація, контрольно-ревізійний відділ, відділ соціального розвитку), необхідність функціонування яких передбачена чинним законодавством.

Потребує коригування формула розрахунку обсягу видатків на освіту для бюджету району. Діючий алгоритм розрахунку має вигляд:

$$V_{oi} = H_d \times D_i \times K_{n(r)} + H_o \times (U_{gm} \times K_{gm} + U_{gmr} \times K_{gmr} + U_{gs} \times K_{gs} + U_m \times \times K_m + U_{mr} \times K_{mr} + U_s \times K_s + U_{bm(r)} \times K_{bm(r)} + U_{jm(r)} \times K_j + U_f \times K_f + U_w \times \times K_w + U_{gt} \times K_{gt} + U_t \times K_t + U_{gz} \times K_{gz} + U_z + U_{gc} \times K_{gc} + U_c \times K_c + U_p \times \times K_p + D_a \times K_a), \quad [3.2]$$

де H_d – норматив бюджетної забезпеченості однієї дитини дошкільного віку;

D_i – прогнозний обсяг доходів місцевого бюджету*;*

$K_{n(r)}$ – коефіцієнт охоплення дітей віком від 3 до 6 років у районах (K_{nr}) дитячими дошкільними закладами. На 2003 рік K_{nr} – 0,33;

H_o – фінансовий норматив бюджетної забезпеченості одного учня;

U_m – кількість учнів денних загальноосвітніх шкіл міст обласного значення;

K_m – коефіцієнт приведення кількості учнів денних загальноосвітніх шкіл міст обласного значення до кількості учнів усіх загальноосвітніх шкіл України. На 2003 рік K_m дорівнює 0,841;

U_{mr} – кількість учнів денних загальноосвітніх шкіл міської місцевості районів ;

K_{mr} – коефіцієнт приведення кількості учнів денних загальноосвітніх шкіл міської місцевості районів до кількості учнів усіх загальноосвітніх шкіл України. На 2003 рік K_{mr} дорівнює 0,926;

U_s – кількість учнів денних загальноосвітніх шкіл сільської місцевості;

K_s – коефіцієнт приведення кількості учнів денних загальноосвітніх шкіл сільської місцевості до кількості учнів усіх загальноосвітніх шкіл України, що має 5 значень – залежно від середньої наповнюваності класів і класів-комплектів у таких школах станом на 5 вересня року, що передував поточному бюджетному періодові (див. табл. 3.2).

Таблиця 3.2

Розмір коефіцієнта приведення кількості учнів денних загальноосвітніх шкіл сільської місцевості (без учнів населених пунктів, які за статусом віднесені до гірських) до кількості учнів усіх загальноосвітніх шкіл України на 2003 рік

Середня наповнюваність класів і класів-комплектів у денних загальноосвітніх школах сільської місцевості, учнів	Коефіцієнт приведення (K_s)
Понад 22,2	1,01
17,8 - 22,2	1,178
14,8 - 17,8	1,305
11,7 - 14,8	1,431
до 11,7	1,684

U_{gm} – кількість учнів денних загальноосвітніх шкіл населених пунктів міст обласного підпорядкування, які за статусом віднесені до гірських;

K_{gm} – коефіцієнт приведення кількості учнів денних загальноосвітніх шкіл населених пунктів міст обласного підпорядкування, які за статусом віднесені до гірських, до кількості учнів усіх загальноосвітніх шкіл України. На 2003 рік K_{gm} дорівнює 0,968;

U_{gmr} – кількість учнів денних загальноосвітніх шкіл міської місцевості, яка за статусом віднесена до гірської;

K_{gmr} – коефіцієнт приведення кількості учнів денних загальноосвітніх шкіл міської місцевості районів, яка за статусом віднесена до гірських, до кількості учнів усіх загальноосвітніх шкіл України. На 2003 рік K_{gmr} дорівнює 1,064;

U_{gs} – кількість учнів денних загальноосвітніх шкіл сільської місцевості, яка за статусом віднесена до гірської;

K_{gs} – коефіцієнт приведення кількості учнів денних загальноосвітніх шкіл сільської місцевості, яка за статусом віднесена до гірської, до кількості учнів усіх загальноосвітніх шкіл України, що має 5 значень - залежно від середньої наповнюваності класів і класів-комплектів у таких школах станом на 5 вересня року, що передував поточному бюджетному періодові (див. табл. 3.3).

Таблиця 3.3

Розмір коефіцієнта приведення кількості учнів денних загальноосвітніх шкіл сільської місцевості, яка за статусом віднесена до гірської, до кількості учнів усіх загальноосвітніх шкіл України на 2003 рік *

Середня наповнюваність класів і класів-комплектів у денних загальноосвітніх школах сільської місцевості, учнів	Коефіцієнт приведення (K_{gs})
Понад 22,2	1,162
17,8 - 22,2	1,355
14,8 - 17,8	1,5
11,7 - 14,8	1,645
До 11,7	1,936

***Віднесення районів до груп за середньою наповнюваністю класів і класів-комплектів проводиться раз на три роки на підставі аналізу мережі та контингентів загальноосвітніх шкіл.**

$U_{jm(r)}$ – кількість учнів спеціальних шкіл для дітей, які потребують корекції розумового та (або) фізичного розвитку;

K_j – коефіцієнт приведення кількості учнів спеціальних шкіл для дітей, які потребують корекції розумового та (або) фізичного розвитку, до кількості учнів усіх загальноосвітніх шкіл України. На 2003 рік K_j дорівнює 2,5;

$U_{bm(r)}$ – кількість учнів вечірніх загальноосвітніх шкіл адміністративно-територіальної одиниці;

$K_{bm(r)}$ – коефіцієнт приведення кількості учнів вечірніх загальноосвітніх шкіл адміністративно-територіальної одиниці до кількості учнів усіх загальноосвітніх шкіл України. На 2003 рік K_{bm} дорівнює 0,43; K_{br} – 0,29.

На нашу думку, в діючий алгоритм необхідно внести такі поправки:

1) кількість учнів денних загальноосвітніх шкіл I ступеня у сільській місцевості необхідно розрахувати з коефіцієнтом 2, тому, що майже всі ці школи малокомплектні і вартість навчання в таких школах в 2 рази більше порівняно з іншими школами (виходячи з фактичних видатків минулих років);

2) необхідно у формулу розрахунку видатків внести суму забезпечення утримання груп продовженого дня, а саме: кількість учнів в групах необхідно помножити на коефіцієнт 0,2, який враховує видатки на виплату заробітної плати разом з нарахуваннями вихователям та одноразове харчування за рахунок бюджетних коштів дітей із соціально незахищених категорій;

3) суму розрахунку забезпечення видатків на утримання централізованих бухгалтерій відділів освіти, груп централізованого господарського обслуговування закладів освіти, методичних кабінетів необхідно рахувати за формулою: *(кількість учнів в денних загальноосвітніх школах х коефіцієнт 0,05 х норматив бюджетної забезпеченості 1 учня);*

4) у формулу розрахунку витрат на освіту необхідно внести витрати на зміцнення матеріальної бази шкіл, які рекомендуємо обчислювати за формулою: *(кількість учнів х коефіцієнт 0,07 х норматив бюджетної забезпеченості 1 учня).*

При визначенні видатків на утримання установ освіти, що фінансуються з бюджетів міст районного значення, сіл та селищ не враховано видатки для фінансування шкіл-дитячих-садків, як це передбачено статтею 88 Бюджетного кодексу України. В зв'язку з цим пропонуємо доповнити формулу видатків на освіту (V_o) таким додатком:

$$V_o = H_d \times Q_r + H_u \times Q_u, \qquad [3.3]$$

де H_d – норматив бюджетної забезпеченості дитини дошкільного віку;

Q_r – чисельність дітей дошкільного віку;

H_u – норматив бюджетної забезпеченості видатків на 1 учня школи-дитсадка і на 2003 рік встановити його на рівні не менше 1300 грн. (виходячи з фактичної потреби для повноцінного функціонування установи);

Q_u – чисельність учнів у школах-дитсадках.

У формулу розрахунку обсягу видатків на органи місцевого самоврядування для бюджету району слід ввести зміни, враховувавши кількість адміністративно-територіальних одиниць в районі. Прогнозований алгоритм матиме такий вигляд:

$$1)\ Vyr_i = Vyr_1 + Vyr_2 + Vyrg; \qquad [3.4]$$

$$2)\ Vyr_i = Hymc \times Nmc_i; \qquad [3.5]$$

$$3)\ Hymc = Vyu \times Kymc/Nmcu; \qquad [3.6]$$

$$4)\ Vyr_2 = Hypc \times nc_i; \qquad [3.7]$$

$$5)\ Hypc = Vyu \times Kypc/ncu, \qquad [3.8]$$

де Vyr_i – всього видатків на утримання органів місцевого самоврядування по району *i*;

Vyu – розрахунковий показник обсягу видатків усіх місцевих бюджетів України на утримання органів управління на плановий бюджетний період;

Vyrg – розрахунковий показник обсягу додаткових видатків бюджетів районів згідно з вимогами Закону України „Про статус гірських населених пунктів в Україні", визначений за окремим розрахунком;

Vyr_1 – розрахунковий показник обсягу видатків бюджетів міст районного значення і селищ;

Vyr_2 – розрахунковий показник обсягу видатків бюджетів сіл і районної ради;

Hytc – фінансовий норматив бюджетного забезпечення утримання міст районного значення і селищ;

Hypc – фінансовий норматив бюджетного забезпечення на утримання районної і сільських рад;

Kytc – частка видатків бюджетів міст районного значення і селищ та утримання органів місцевого самоврядування у загальному обсязі видатків на цю мету за даними зведення місцевих бюджетів;

Kypc – частка видатків бюджетів районних і сільських рад та утримання органів місцевого самоврядування у загальному обсязі видатків на цю мету за даними зведення місцевих бюджетів;

Nmcu – чисельність наявного населення міст районного значення і селищ України станом на 1.01.2003 року;

Nmc_i – чисельність наявного населення усіх міст районного значення і селищ району станом на 1.01.2003 р.

ncu – чисельність наявного сільського населення України станом на 1.01.2003 року;

nc_i – чисельність наявного сільського населення *і-того* району станом на 1.01.2003 року.

Оцінка діючого механізму розрахунку утримання органів місцевого самоврядування показує, що сьогодні механізм розрахунку утримання органів

місцевого самоврядування, виходячи із кількості населення, не відпрацьований, а це ставить під загрозу функціонування сільських рад з малочисленим населенням.

Типові штати апарату сіл, селищ, затверджених постановою КМУ № 758 від 3.05.1999 року, передбачають утримання штатних одиниць в сільських радах з населенням до 2 тисяч в кількості 3-3,5 одиниці, а згідно проекту методики розрахунку видатків на утримання органів місцевого самоврядування утримання кількості штатних одиниць буде неможливим. Візьмемо для прикладу дві сільські ради з різною кількістю населення (див. табл. 3.4).

Таблиця 3.4

Розрахункова таблиця утримання сільських рад

Назва сільської ради Теребовлянського району	**Чисельність населення**	**Норматив бюджетної забезпеченості**	**Сума видатків по нормативу**	**Кількість штатних одиниць**	**Планування необхідних видатків на 2003 рік**	**Відхилення**
Задарівська с/р	1437	7,1	10202	3,5	16430	-6228
Гранітнянська с/р	342	7,1	2428	3,5	15735	-13307

*** Розраховано за даними Головного фінансового управління Тернопільської облдержадміністрації**

Як видно із даних таблиці Гранітнянська сільська рада не може функціонувати тому, що сума коштів на утримання, обрахована за нормативом бюджетної забезпеченості, дозволяє існувати сільській раді 2,5 місяці. Тому при визначенні обсягу необхідних видатків на утримання органів місцевого самоврядування з бюджетів міст районного підпорядкування, селищ, сіл розрахунки потрібно проводити, виходячи не тільки із кількості місцевих рад в районі, а й з типових штатних нормативів.

З метою забезпечення відповідності видаткових зобов’язань місцевих органів влади і регулятивних функцій по забезпеченню збалансованого соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень

ми пропонуємо нормативи бюджетної забезпеченості корегувати на коефіцієнт розвитку адміністративно-територіального утворення.

Алгоритм розрахунку видаткових потреб території повинен включати механізми диференціації нормативів залежно від рівня соціально-економічного розвитку кожного району. Очевидно, що райони з вищим рівнем розвитку, бюджетні доходи яких безпосередньо пов'язані з власною податковою базою, матимуть більші можливості щодо маневрування бюджетними коштами, а, відтак, і щодо їхнього використання на розширене відтворення, аніж райони-реципієнти, у яких ці можливості обернено пропорційні питомій вазі дотації в доходах. Тому закономірною буде застосування моделі фінансового вирівнювання – регіони з низьким рівнем розвитку отримують певну допомогу, що виражатиметься у вищому розмірі нормативу, ніж для розвиненіших регіонів. Таким чином, створюватимуться відносно однакові умови щодо розвитку кожного з регіонів.

Механізм диференціації нормативів потребує розробки системи показників, за якими визначався б рівень розвитку територій. В більшості існуючих методик [93, 117, 119] узагальнюючий показник рівня розвитку території отримують шляхом сумування часткових показників ділової активності перемножених на процент вагомості, який знаходиться методом експертних оцінок. Останні не завжди можуть бути об'єктивні. Тому інтегральний індекс соціально-економічного розвитку ми обчислимо через механізм середньозважених індексів, в якому усі запропоновані показники розглядатимуться як рівнозначні. Індекс рівня ділової активності пропонуємо визначати за такою формулою:

$$\boldsymbol{I_i} = \sum_{i=1}^{n} \frac{K_j \div N_i}{K_{sr}} / n, \quad j=1...6 \qquad [\,3.9\,]$$

де I_i – це інтегральний індекс ділової активності *і-того* району;

K_j – це значення *j-ого* показника для окремого регіону ;

N_i – чисельність населення *і-того* району;

K_{sr} –це середньорегіональне значення *j-ого* показника;

n – кількість показників.

Для прикладу нами розраховано інтегральні показники розвитку районів і міст Тернопільської області за спрощеним варіантом. Використано 6 факторів: обсяги промислового виробництва, роздрібного товарообігу, виробництво товарів народного споживання, платні послуги населенню, рівень середньомісячної заробітної плати, рівень офіційно зареєстрованого безробіття в районі (див. додаток И). У результаті отримали кількісну характеристику диференціації районів за рівнем розвитку від найменших індексів 0,45-0,47 (Заліщицький та Підгаєцький райони) до найбільших індексів 1,79-1,32 (Тернопільський та Чортківський райони).

На основі отриманих індексів (див. додаток И) можна диференціювати нормативи бюджетної забезпеченості розвитку районів залежно від рівня їх соціально-економічного розвитку. Так нормативи бюджетної забезпеченості визначатимуться за формулою:

$$H_{vir} = H_{vi} * [1+(1-I_i)], \qquad [3.10]$$

де H_{vir} – розрахований норматив бюджетної забезпеченості певного виду видатків (*v)* для забезпечення розвитку *i*-того регіону;

H_{vi} – діючий норматив бюджетної забезпеченості розвитку *i*-того регіону.

Таким чином, регіони з рівнем розвитку нижчим за середній отримають норматив відповідно вищий за середній і навпаки, завдяки чому будуть створені відносно однакові умови щодо досягнення певного рівня розвитку кожним із регіонів. Проте існує загроза, що регіони-реципієнти в результаті не будуть мати достатніх стимулів для нарощення власного потенціалу, а задовольняться рівнем трансферту, що буде їм наданий. Тому ефективність даної методики залежатиме від закріплення в процесі фінансового вирівнювання основних параметрів міжбюджетних розрахунків на тривалий період (4-5 років), що стимулюватиме місцеві органи влади до розширення бази податкових надходжень на основі стратегії економічного зростання регіону. А сама методика, із запровадженням часової стабільності нормативів, в результаті, забезпечить рівність стартових умов розвитку для всіх адміністративно-територіальних утворень.

3.2. МЕХАНІЗМ ТРАНСФЕРТІВ ТА ЙОГО РОЛЬ У ФІНАНСОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ ЕКОНОМІКИ РЕГІОНУ

Механізм фінансового вирівнювання – це складова бюджетного регулювання, яка направлена на збалансування доходів і видатків бюджетів, вирівнювання бюджетної забезпеченості територій за допомогою методу відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків і доходів, які надходять на території місцевого бюджету, та надання фінансової допомоги бюджетам на певну визначену суму через систему міжбюджетних трансфертів, які згідно умов вітчизняного законодавства включають: дотації вирівнювання, субвенції на здійснення програм соціального захисту, на виконання інвестиційних проектів на компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування.

Однією із вагомих проблем бюджетного регулювання є реформування міжбюджетних відносин. Міжбюджетні відносини, за визначенням вітчизняних економістів В.М. Опаріна, В.І. Малька, С.Я. Кондратюка є "внутрішніми бюджетними потоками, які відображають перерозподіл доходів і видатків між бюджетами" [159].

З точки зору, зарубіжного фінансового менеджменту міжбюджетні відносини включають:

- ⇨ поділ і правове закріплення між диференційованими рівнями відповідальності за виконання окремих соціальних і економічних функцій;
- ⇨ визначення величини видатків, що забезпечують виконання повноважень, закріплених за кожним рівнем бюджетної системи;
- ⇨ встановлення і правове закріплення джерел доходів бюджетів усіх рівнів;
- ⇨ усі форми підтримки регіонів [177].

Західні представники економічної науки здебільшого використовують не термін "міжбюджетні відносини", а поняття "внутрішні міжурядові фінансові відносини" або "міжрівневі фіскальні зв'язки". Звертається увага на те, що ці відносини виникають і функціонують у системі державного управління по вертикалі, і, що вихідні передумови регламентуються обсягами функціональних обов'язків та завдань кожного з рівнів публічної влади.

Взаємодія і співпраця між ними здійснюється на партнерській основі з врахуванням фінансових можливостей кожного із регіональних утворень.

Формою узгодженого розуміння російськими економістами сутності міжбюджетних відносин стала позиція уряду Росії, відображена в Концепції реформування міжбюджетних відносин. Цей документ ілюструє міжбюджетні відносини як взаємовідносини між різними рівнями влади з приводу: а) розподілу видаткових повноважень і відповідальності між органами влади та управління різних рівнів; б) розподілу податкових повноважень і дохідних джерел між органами влади та управління різних рівнів; в) бюджетного вирівнювання і розподілу фінансової допомоги [122].

Для реалізації фінансової політики у сфері міжбюджетних відносин, успішного її втілення в життя використовується механізм, який є сукупністю способів організації міжбюджетних відносин, що використовуються для забезпечення сприятливих умов економічного і соціального розвитку. Цей механізм включає моделі та форми, методи та інструменти, а також інституціонально-правові структури організації міжбюджетних відносин.

Модель міжбюджетних відносин – це інституціональний підхід до визначення організаційних основ взаємовідносин між державними і місцевими органами влади, який пов’язаний із політикою уряду або регіональної адміністрації у вирішенні питання розподілу доходів і видатків за рівнями бюджетної системи. Її розробка залежить від фінансової політики центрального керівництва, яка ґрунтується на основних постулатах стратегії утворення держави. Слід розрізняти дві основні моделі міжбюджетних відносин: централізовану і децентралізовану.

Централізована модель міжбюджетних відносин ґрунтується на ряді принципів, серед яких найхарактернішими є такі:

1) обмеження прав місцевих органів формувати власні бюджети;

2) відсутність або формальна наявність розподілу функціональних обов’язків між ланками державного управління;

3) підпорядкування регіональних інтересів національним потребам;

4) авторитарний з боку держави розподіл податкових повноважень і надання фінансової допомоги місцевим органам влади;

5) залежність від форми державного ладу.

Позитивними рисами централізованої моделі міжбюджетних відносин є єдність організації управління, підвищення організуючої здатності бюджетної системи командної економіки, спрямування фінансових ресурсів на прискорення досягнення встановлених цілей. Така модель поліпшує контроль і координацію спеціалізованих видаткових повноважень місцевих органів влади, зменшує кількість і масштаби помилкових рішень, прийнятих на нижчестоящому рівні відносно розподілу коштів у рамках встановленої для них компетенції.

Діалектично пов'язаною з централізованою системою міжбюджетних відносин є модель їх децентралізованого регулювання, яка супроводжується підвищенням рівня дохідної автономії територіальних одиниць. Децентралізована модель ґрунтується на таких принципах:

- ⇨ невтручання держави в бюджетний процес муніципалітетів і регіонів;
- ⇨ чіткого законодавчого розмежування видаткових повноважень між різними рівнями управління;
- ⇨ дотримання інтересів членів територіальних громад та їхніх об'єднань, беручи до уваги цілі уряду;
- ⇨ цілеспрямованого розвитку фінансової автономії місцевого самоврядування;
- ⇨ здійснення розподілу дохідних джерел на підставі бюджетних угод;
- ⇨ незалежності від форми державного устрою.

Одним з основних недоліків децентралізованої моделі міжбюджетних відносин є ускладнення координації дій уряду для досягнення макроекономічних цілей і забезпечення балансу фінансових можливостей у державі. Для управління міжбюджетними відносинами в децентралізованому порядку необхідна велика кількість інформації і внаслідок цього виникають складності у процесі прийняття рішень. Автономний розвиток місцевого бюджетного господарства, як переконує практика, не завжди враховує цілі державного значення, що пояснюється існуванням регіонального сепаратизму в проведенні місцевими органами власної соціально-економічної політики.

В Україні було прийнято децентралізовану модель міжбюджетних відносин, у зв'язку з чим, у міру розширення бюджетних прав місцевих спільнот, до 1999 року істотно підвищилася питома вага видатків місцевих

бюджетів у загальній масі державних видатків, а з 2000 року це співвідношення складається не на користь місцевих бюджет, що вказує на зменшення мобільності регулятивних функцій місцевих бюджетів (див. табл. 3.5).

Таблиця 3.5

Співвідношення обсягу видатків місцевих бюджетів і Державного бюджету України *

Рік	Видатки місцевих бюджетів, млн. грн.	Видатки Державного бюджету, млн. грн.	Видатки місцевих бюджетів у % до видатків Державного бюджету
1994	191106,9	439585,2	43,5
1995	9546,6	14756,2	64,7
1996	11760,9	22421,9	52,5
1997	13690,1	20622,6	66,4
1998	15018,6	16177,0	92,8
1999	15815,8	21947,5	72,1
2000	18375,8	34738,2	53,0
2001	12973,5	41961,07	30,9
2002	11313,6	49498,47	22,8

***Джерело: Матеріали Державного комітету статистики України**

Однак відсутність наукової економічної бази, яка давала б змогу негайно розв'язати суперечності між суб'єктами державного управління з приводу доцільності та ефективності надання населенню країни суспільних благ і послуг кожною з ланок бюджетної системи, гальмувала проведення реформ з удосконалення моделі міжбюджетних відносин і спричиняла збереження командних методів формування місцевих бюджетів без адекватного обліку потреб місцевих громад та їх об'єднань.

Як відомо, структура доходів місцевих бюджетів демонструє досить високий рівень залежності від державного бюджету. Переважну частку цих доходів становлять непрямі (податкові розщеплення) й прямі трансферти (загальні й цільові), причому як у країнах СНД, так і в країнах Центральної та Східної Європи ці показники приблизно однакові [205].

В останній період у цих країнах значно поширилося використання розщеплених податків як засобу фінансування місцевих видатків. Виняток становлять лише ті, котрі повністю перейшли до системи розподілу

(закріплення) податків, наприклад, Азербайджан із 1998 року, Вірменія та Україна з 2000 року. Проте навіть у них розщеплені податки існують на обласному й районному рівнях. Вони є провідною формою державної підтримки місцевих бюджетів (див. табл. 3.6), а тому оформлення саме цього елемента системи міжбюджетних відносин визначає характер функціонування державних фінансів на місцевому рівні.

Таблиця 3.6

Співвідношення між непрямими й прямими міжбюджетними трансфертами у постсоціалістичних країнах, % [205]

Країна	Разом міжбюджетні	Непрямі трансферти	Прямі трансферти
Естонія	100,0	63,9	36,1
Латвія	100.0	64,7	35.3
Литва	100,0	95,3	4,7
Польща	100,0	24,0	76,0
Словаччина	100,0	72,0	28,0
Угорщина	100,0	22,9	77,1
Чеська Республіка	100,0	69,6	30,4
Незважене середнє для країн Центральної та Східної Європи	100,0	58,9	41,1
Азербайджан	100,0	0,0	100,0
Білорусь	100,0	69,9	30,1
Вірменія	100,0	70,2	29,8
Грузія	100.0	80,9	19,1
Казахстан	100,0	70,4	29,6
Киргизстан	100,0	31,5	68,5
Молдова	100,0	57,0	43,0
Росія	100,0	80,1	19,9
Таджикистан	100,0	64,0	36,0
Україна	**100,0**	**77,5**	**22,5**
Незважене середнє для країн СНД	100,0	60,0	40,0
Незважене середнє для постсоціалістичних країн	100,0	59,6	40,4

Водночас система податкових розчеплень, застосовуваних у країнах із трансформаційною економікою має ряд проблемних аспектів:

По-перше, нестабільність переліку розщеплених податків та нормативів розщеплення з міркування макроекономічної збалансованості. Так досягається більша гнучкість бюджетних відносин із точки зору загальнодержавних фінансів, але це негативно впливає на стабільність місцевих бюджетів.

По-друге, найчастіше розподіл надходжень від розщеплених податків відбувається за принципом походження. За значної нерівномірності територіального зосередження економічного потенціалу це призводить до відмінностей у фінансовому стані окремих територіальних одиниць одного рівня і, відповідно, значної потреби у наданні державних грантів на вирівнювання.

По-третє, наявність у деяких країнах кількох рівнів сектору державного управління веде до того, що нормативи розщеплення встановлюються лише для регіонального рівня, на який покладається визначення участі у розщеплених доходах районів і муніципальних утворень. Це робить систему менш прозорою й менш об'єктивною. Проте практика встановлення прямих часток розщеплених податків для всіх, окрім регіональних, рівнів територіального управління стає дедалі поширенішою, зокрема у країнах Центральної та Східної Європи, – Польщі, Словаччині, Чеській Республіці, а також у деяких країнах СНД, у тому числі в Україні (після прийняття Бюджетного кодексу).

Незважаючи на те, що головним компонентом системи міжбюджетних трансфертів в аналізованих країнах залишаються непрямі у формі податкових розщеплень, дедалі помітнішу роль починають відігравати прямі трансферти (загальні й цільові). Відносне значення останніх практично стало таким самим, як у країнах із розвинутою ринковою економікою: в аналізованих у таблиці 3.5 країнах їхня частка становить приблизно 40% на кінець 90-х років порівняно з 37,5% у доходах місцевих бюджетів країн Європейського Союзу [205]. Значна частина постсоціалістичних країн практикує застосування широкого спектра прямих трансфертів, загальних і цільових; у більшості країн здійснюється фінансове вирівнювання (в основному за допомогою загальних трансфертів).

Розробкою наукових підходів до формування окремих елементів механізму міжбюджетних відносин займалися вчені-економісти багатьох країн. Відомі на сьогодні підходи до вдосконалення системи міжбюджетних відносин, висвітлених в працях [84, 111, 127, 136], можна згрупувати у формі:

1. Методу пропорційності, суть якого полягає в тому, що міжрівневі субсидії слід виділяти регіонам (областям, адміністративним районам, територіальним громадам) обернено пропорційно доходу на душу населення і прямо пропорційно чисельності населення у даній місцевості.

2. Методу розрахунку нормативного бюджетного фінансування на одного жителя в окремій галузі регіону. Суть розрахунку базується на попередній диференціації нормативів бюджетного фінансування для окремих територіальних одиниць з врахуванням коефіцієнтів впливу факторів, що визначають диференціацію потреб у фінансових ресурсах (коефіцієнт розвитку матеріально-технічної бази, коефіцієнт статево-вікової структури, коефіцієнт кадрового потенціалу, коефіцієнт інвестиційного потенціалу, коефіцієнт захворюваності тощо).
3. Методу розрахунку потреби в субсидіях на комплексне покриття капітальних, експлуатаційних і поточних затрат регіону.
4. Методу розрахунку дотацій, що базується на вирівнюванні соціально-економічного розвитку відсталих територій на основі оцінювання економічного потенціалу територій.

Першу методику можна брати за основу при плануванні бюджетів різних рівнів для укрупнення попередніх розрахунків. Але для умов національної економіки, в якій статистична інформація стосовно первинних доходів регіонів не є досконалою, особливо в частині отримання доходів домогосподарствами, кінцеві результати стосовно фінансових потреб регіону будуть неточними.

Друга методика передбачає розподіл субсидій в орієнтації на обслуговування населення області на уже створеній матеріально-технічній базі, яка має досить велику диференціацію між регіонами, і базуватися на ній в умовах гострої обмеженості фінансових ресурсів не можна, адже є регіони, які мають потужніший економічний потенціал і відповідно краще розвинуту соціальну інфраструктуру, тому такий механізм міжбюджетних відносин для них не створюватиме жодних стимулів.

Третій підхід можна використовувати для здійснення поетапних субсидій для досягнення середніх регіональних стандартів.

Сьогодні у організації міжбюджетних відносин більшості розвинутих країн світу використовується механізм трансфертів, розроблених американським економістом Вейн Серксом. Дані трансферти залежать від видаткових потреб і податкової спроможності регіону, і направлені на забезпечення бюджетної справедливості у забезпеченні кожного громадянина суспільними послугами незалежно від місця проживання. Дану модель можна подати у вигляді формули [151]:

$$TR = r \times [\frac{B}{N_i} - \frac{D}{N_i} \times \frac{P_i}{P_y}] \times N_i, \quad \text{де} \quad [3.11]$$

TR – позитивний чи негативний трансферт і-тій області;

r – рівень фіскального вирівнювання 0<r<1;

$\frac{B}{N_i}$ – середні видатки на душу населення в області;

$\frac{D}{N_i}$ – середні власні надходження на душу населення в області;

$\frac{P_i}{P_\gamma}$ – податкова спроможність і-тої області;

P_y – середня податкова спроможність на території України;

P_i – величина податкових поступлень і-тої області;

N_i – чисельність населення і-тої області.

Дана формула дає можливість визначити характер бюджетного трансферту, який залежить від ступеня фіскальної різниці між видатками та можливостями регіонів у плані надходжень. Розмір можливих надходжень до регіону визначаються, як добуток середніх власних надходжень на душу населення, помножених на індекс податкової спроможності *i*-тої області, скоректований на середній індекс податкової спроможності по країні. Потреби у видатках визначаються через добуток середніх видатків на душу населення на кількість населення у регіоні.

Регіони, які мають можливості вищі за середні виступають донорами, тобто передаватимуть кошти центральному урядові, а регіони, які мають можливості нижчі за середні, отримуватимуть кошти від уряду.

Рівень фіскального вирівнювання визначає фінансові обмеження центрального уряду та його спроможність профінансувати програму трансфертів. Якщо рівень фіскального вирівнювання рівний одиниці, то весь фіскальний дефіцит покривався би за допомогою обчислених за формулою

трансфертів. Рівень фіскального вирівнювання (r) в даній моделі визначається за формулою:

$$r = \frac{PD}{FD} \quad , \qquad [3.12]$$

де PD – прогнозні доходи бюджетів областей в Україні;

FD – фактичні доходи бюджетів областей в Україні.

На нашу думку, трансферти, які б надавалися за такою моделлю були б неприрісним джерелом надходжень для бюджету реципієнта та неприрісним зобов'язанням для бюджету донора. Тільки тоді кожна адміністративно-територіальна одиниця матиме не спотворені стимули, як для мобілізації додаткових надходжень, так і для реалізації ефективних видатків. Додаткові надходження, одержані, скажімо, внаслідок запровадження додаткових місцевих податків чи зборів, не впливатимуть на суму трансферту. Таким чином, орган місцевого самоврядування лише вигравatиме від зусиль покращити своє фіскальне становище.

Проблема оптимізації організації взаємовідносин між бюджетами різних рівнів в Україні виникла у зв'язку із цілою низкою вад старої системи міжбюджетних відносин, яка унеможливлювала рух України в напрямку децентралізації.

По-перше, стара система була вкрай нестабільною: доходні та видаткові повноваження місцевих органів влади змінювалися щороку.

По-друге, за браком чітких правил мала місце значна плутанина щодо того, який рівень бюджету має фінансувати ті чи інші суспільні послуги.

По-третє, численні варіанти поєднання трансфертів і схем розщеплення основних загальнодержавних податків між рівнями бюджету не забезпечували адекватних ресурсів для фінансування важливих соціальних програм тих регіонів, які найбільше потребують цих ресурсів.

По-четверте, стара система "бюджетної матрьошки", коли бюджети нижчого рівня вкладаються в бюджети вищого рівня залишала багато місця для політичних торгів з метою отримання якнайбільшого розміру фінансування для бюджетів різних рівнів. З іншого боку, така система заохочувала місцеві органи

влади до занижування наявних доходних джерел і завищення видаткових потреб з метою одержання якнайбільшого обсягу дотацій та трансфертів. Таким чином ефективне використання бюджетних коштів не заохочувалося.

Першим кроком до початку проведення міжбюджетної реформи стало прийняття Закону України “Про Державний бюджет України на 2001 рік” та ухвалення Бюджетного кодексу, які поклали початок виправленню вищеперерахованих недоліків шляхом запровадження нової системи міжбюджетних відносин, в основі якої лежить чітка оцінка доходних і видаткових повноважень бюджетів різних рівнів, формульна система трансфертів та система цільових дотацій для надання певних видів соціального захисту. Основні критерії реформи міжбюджетних відносин систематизовані і проаналізовані в таблиці 3.7.

Таблиця 3.7

Напрями реформи міжбюджетних відносин

Критерії реформування	Суть реформування
1. Посилення регулятивних можливостей місцевих органів влади в ефективному формуванні і виконанні місцевих бюджетів.	Усунення системи «матрьошки», чітке розмежування як доходних, так і видаткових повноважень, і застосування формульного підходу для обрахунку трансфертів.
2. Прозорість бюджетних рішень.	Обсяг трансфертів місцевим бюджетам має обраховуватися виключно на основі формули, визначеної Міністерством фінансів України, будь-яке ручне регулювання забороняється.
3. Забезпечення справедливої системи місцевих бюджетів.	Система розрахованих за формулою трансфертів передбачає рівні можливості фінансування з того чи іншого рівня місцевих бюджетів в усіх регіонах, що дозволяє ліквідувати наслідки міжрегіональних дисбалансів у базах оподаткування.
4. Підвищення рівня відповідальності місцевих органів влади.	При чіткому розмежуванні видаткової відповідальності та стабільності доходних джерел рівень відповідальності місцевих органів влади має зрости. Крім цього, при застосуванні формули звужуються можливості збільшувати трансферти шляхом торгів, що дозволить встановити жорсткіші бюджетні обмеження місцевих видатків.
5. Стимулювання заощадження бюджетних коштів і мобілізації доходів.	Показники відносних видаткових потреб, що застосовуються для обрахунку трансфертів оцінюються через видаткові нормативи, а не на основі обсягу видатків, що склався в тому чи іншому регіоні. А це створює стимули для пошуку ощадливих шляхів

	надання суспільних послуг на місцевому рівні. Одержана економія фінансових ресурсів не позначатиметься на обсязі трансфертів, що надаватимуться наступного року.

Оцінюючи хід міжбюджетної реформи в 2001 році, закладеної Законом України “Про Державний бюджет на 2001 рік”, необхідно розуміти, що хоч міжбюджетна реформа спирається на ті ж самі принципи та структурні елементи, що й система передбачена в Бюджетному кодексі, вона, не тотожна їй, а відрізнялася в ряді аспектів.

По-перше, в 2001 році всі трансферти містам та районам планувалися областями під координацією Міністерства фінансів України. Міністерство фінансів України визначало лише трансферти обласному рівню, що відображали різницю між обрахованою сумою трансфертів, які мають надаватися містам, районам та області і сумою трансфертів, яка буде передана з бюджетів міст та районів.

З 2002 року трансферти містам та районам обчислюються безпосередньо в Міністерстві фінансів України згідно Бюджетного кодексу. Це в свою чергу послаблює позиції обласного рівня в контролі за формуванням та використанням фінансових ресурсів на районному рівні.

По-друге, фінансовим органам обласного рівня дозволено проводити додаткове коригування сум коштів для міських та районних бюджетів у межах плюс-мінус 10% суми призначеної на кожну функцію.

Закон України “Про Державний бюджет України” не визначає конкретних напрямків цих коригувань, але вони мають на меті пом’якшити серйозні зміни у фінансуванні, пов’язані із застосуванням формули. Перехідними положеннями Бюджетного кодексу також передбачені такі трансферти і для них визначено конкретну мету – вони призначені для зменшення диспропорцій, що можуть виникнути в результаті запровадження видаткових норм. Загальна сума таких трансфертів не перевищувала 5% суми трансфертного фонду в 2002 році, а з 2003 року вона має поступово скорочуватися, щоб досягти нульового значення в 2006 році.

По-третє, згідно Бюджетного кодексу при моделюванні міжбюджетних трансфертів не враховуються витрати, які відповідно до статті 91 Кодексу фінансуються за рахунок власних доходів місцевої влади.

По-четверте, в основі прозорості формування міжбюджетних відносин покладено формульний підхід, ідея якого доволі проста: сума трансфертів для одержувача або вилучень для донорів визначається як різниця між прогнозними доходами та відносними видатковими потребами того чи іншого району чи міста. Однак, і для прогнозу доходів, і для оцінки відносних видаткових потреб застосовуються численні змінні.

Формула для обрахунку трансфертів затверджена в Постанові КМУ №1382 від 14 вересня 2002 року "Про формулу розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання, дотацій та коштів, що передаються до бюджету вищого рівня) між державним бюджетом та місцевими бюджетами" [37]. Аналітично її можна подати через рівняння виду:

$$T_i = \alpha_i (V_i - (D_i + {}_{\Delta}D_i)), \qquad [3.13]$$

де T_i – обсяг дотації вирівнювання з державного бюджету, що надається бюджету Автономної Республіки Крим, обласному бюджету, бюджету міст Києва і Севастополя, міста республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, бюджету району, або коштів, що передаються з цих бюджетів до державного бюджету;

V_i – розрахунковий показник обсягу видатків, алгоритм обчислення якого подано в параграфі 3.1. дисертаційного дослідження;

D_i – прогнозний показник обсягу доходів (кошика доходів), що акумулюються на території адміністративно-територіального утворення;

α_i – коефіцієнт вирівнювання;

${}_{\Delta}D_i$ – розрахунковий обсяг коригування доходів.

Розрахунок обсягу доходів (кошика доходів), закріплених за місцевими бюджетами, проводиться у 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, за такою формулою:

$$D_{izak} = K_i \times (N_{i1} + N_{i2} + N_{i3}) \times D_{u4} / (N_{u1} + N_{u2} + N_{u3}); \quad [3.14]$$

$$K_i = [((D_{i1} + L_{i1}) / (D_{u1} + L_{u1})) \times N_{u1} + ((D_{i2} + L_{i2}) / (D_{u2} + L_{u2})) \times N_{u2} + + ((D_{i3} + L_{i3}) / (D_{u3} + L_{u3})) \times N_{u3}] / (N_{i1} + N_{i2} + N_{i3}); \quad [3.15]$$

де D_{izak} – прогнозний показник обсягу доходів (кошика доходів), закріплених за місцевим бюджетом, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів;

K_i – індекс відносної податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці (визначається з чотирма знаками після коми);

D_{u1}, D_{u2}, D_{u3}, D_{i1}, D_{i2}, D_{i3} – обсяг доходів (кошика доходів), закріплених за усіма 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 усіма місцевими бюджетами та бюджетом адміністративно-територіальної одиниці 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;

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

З метою врахування депресивності окремих адміністративно-територіальних одиниць прогнозний показник доходів (кошика доходів), що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (D_i), змінюється на розрахунковий обсяг коригування доходів ($_{\Delta}D_i$), який обчислюється за такою формулою:

$$\Delta D_i = D_i = \frac{K_i \times K_{din} - K_i \times K_{std}}{K_i}; \qquad [3.16]$$

де K_{din} – коефіцієнт динаміки індексу відносної податкоспроможності за 1998 - 2001 роки, що обчислюється за такою формулою:

$$K_{din} = (\frac{K_{i99}}{K_{i98}} + \frac{K_{i00}}{K_{i99}} + \frac{K_{i01}}{K_{i00}}) / 3; \qquad [3.17]$$

K_{std} – коригувальний коефіцієнт зниження динаміки індексу відносної податкоспроможності, що має чотири значення залежно від значення коефіцієнта K_{din}:

Значення коефіцієнта K_{din}:		Значення коефіцієнта K_{std}:
до 0,9	$\Rightarrow$	1
від 0,9 до 0,95	$\Rightarrow$	0,5
від 0,95 до 1	$\Rightarrow$	0,25
від 1 і більше	$\Rightarrow$	0

Для місцевих бюджетів, що передають кошти до державного бюджету, застосовується коефіцієнт вирівнювання α_i, який має індивідуальні значення в межах від 0,9 до 1, залежно від середньорічного темпу приросту показника обсягу закріплених доходів (кошика доходів) бюджету *і*-тої адміністративно-територіальної одиниці за роки, які є базовими у розрахунку індексу відносної податкоспроможності, і визначається за такою формулою:

$$\alpha_i = 1 \times (\frac{4}{\sqrt{(D_{i3} + L_{i3}) / (D_{i1} + L_{i1}) - 1}}), \qquad [3.18]$$

Дані формули, які визначають обрахунок трансфертів мають певні недоліки.

По-перше, багато записаних формул надто переобтяжені і супроводжуються довгим переліком змінних, що входять до формули.

По-друге, у формулах індекси відносних видаткових потреб напряму не застосовуються. Застосування цих індексів, на нашу думку, було б дуже

корисне, адже вони показують, якою мірою середньодушові видаткові потреби конкретного району, міста обласного значення чи області відрізняються від середнього для всіх районів, міст та областей внаслідок економічних, демографічних, географічних, екологічних та інших особливостей того чи іншого конкретного регіону. Замість застосування індексів змінні, що відображають такі особливості, вмонтовані безпосередньо у формули, за якими обчислюються абсолютні суми видаткових потреб.

По-третє, спосіб представлення існуючих в Порядку формул "завуальовує" основний принцип визначення видаткових потреб того чи іншого конкретного місцевого бюджету, а саме, принцип забезпечення однакових видаткових можливостей з необхідним коригуванням на специфічні особливості всіх місцевих бюджетів відповідного рівня. Таким чином для багатьох місцевих органів влади формули виглядають як "чорний ящик" і не засвідчують того важливого факту, що вони покликані забезпечити рівні видаткові можливості на засадах справедливості. Більше того, застосування індексів відносної податкової спроможності, які визначаються як відношення середньодушового кошику доходів органів місцевого самоврядування до середнього по Україні середньодушового кошика доходів, дозволило б уникнути досить деталізованої розробки абсолютної суми видаткових потреб у розрізі функцій, адже кінцева мета формули полягає не у встановлені контролю за видатками місцевого самоврядування, а у визначенні суми трансфертів.

Незважаючи на вище сказане, у 2001 році можна помітити результуючий вектор змін, який спрямований на загальне вирівнювання бюджетів місцевого самоврядування. На тлі загального зростання середньодушових видатків місцевих бюджетів коефіцієнт їхньої варіації навколо середнього стрімко спадає: якщо у 2000 році цей коефіцієнт становив 46% для міст обласного значення і 21% для районів, то у 2001 році він дорівнює 25% у містах і лише 18% в районах. Одночасно коефіцієнт варіації для видатків обласних бюджетів суттєво зростає від 38% до 45% [58].

Як наслідок, обласні бюджети набули у 2001 році роль амортизаторів – вони прийняли на себе значну частину першого удару перехідного періоду і пом'якшили різкі зміни, які можуть виникнути при однозначному застосуванні формули. Саме цим пояснюється те, що в той час як у містах і районах варіація

середньодушового забезпечення бюджетними ресурсами скоротилася, в обласних бюджетах по всій Україні варіація посилилася.

На прикладі Тернопільської області можна певною мірою простежити реалізацію позитивних принципів, які заклали ідею нового підходу до об'єктивного розподілу міжбюджетних трансфертів. Районні бюджети Тернопільщини, як і в більшості неурбанізованих областей України, відчули на собі переваги застосування формульного підходу в Бюджеті-2001. Так, середньодушові видатки районних бюджетів Тернопільської області у 2001 році склали 181,0 грн., зрісши майже на 50% проти рівня попереднього року (середній показник по країні – 172 грн.), що дозволило їм стрибнути на десять щаблів угору в рейтингу районних бюджетів.

Згідно з розрахунками головного фінансового управління облдержадміністрації, обсяг загального фонду видатків Тернопільської області у 2002 році склав 618,126 млн.грн., що майже у 2 рази більше проти 2001 року. З них майже 44% припадає на бюджети районів, 18% – на бюджети міст районного та обласного підпорядкування та 32% – на обласний бюджет. За рахунок власних та закріплених доходів профінансовано видатки на суму близько 147,1 млн.грн. Решта видатків покривається міжбюджетними трансфертами. Законом України "Про Державний бюджет України на 2002 рік" передбачено 177,3 млн.грн. дотацій вирівнювання для Тернопільської області (див. табл. 3.8). Відповідно до розрахункових показників, дотація вирівнювання бюджетам районів складає 138,1 млн.грн., на міста дотація не передбачається, решта суми, в обсязі 39,2 млн.грн., зараховується до обласного бюджету. Відношення дотації вирівнювання до розрахункового обсягу загального фонду видатків у 2002 році, іншими словами, рівень дотаційності, складає приблизно 28,7%, проти 65,8% у 2001 році.

Закон України "Про Державний бюджет України на 2002 рік" передбачає 127,3 млн.грн. субвенцій на здійснення видатків соціального захисту (фактично профінансовано 122,7 млн.грн.), які перерозподіляється між бюджетами районів (91,5 млн.грн.) та міст обласного значення (30,9 млн.грн.) у частині спеціального фонду, і лише незначна їх частина спрямовується до обласного бюджету – 264 тис.грн. (див. табл. 3.8).

Таблиця 3.8

Розрахунковий обсяг видатків загального фонду Тернопільської області у 2001-2002 роках, в млн.грн. [22]

Бюджетні рівні	Розрахунковий обсяг видатків бюджету (загальний фонд)		Джерела формування бюджету:				Субвенція на фінансування соціального захисту	
			Власні та закріплені доходи		Дотація вирівнювання, перерозподілена в міста та райони			
	2001р.	**2002р.**	**2001р.**	**2002р.**	**2001р.**	**2002р.**	**2001р.**	**2002р.**
Бюджети міст	41,826	113,838	41,826	84,820	-	-	30,446	30,938
Бюджети районів	200,382	269,412	58,342	30,062	142,039	138,102	44,148	91,523
Обласний бюджет	81,695	199,345	10,391	32,187	71,304	39,167	-	0,264
Сукупні видатки	**323,903**	**618,126**	**110,559**	**147,069**	**213,344**	**177,269**	**74,594**	**122,725**

Інформація подана в таблиці 3.9 показує, що середні видатки міст за 2001- 2002 роки зросли на 54 грн., або на 46% в порівнянні з показниками 2000 року, коли для районів зростання середньодушових видатків зафіксовано на рівні 117%. Слід відзначити, що в 2001-2002 роках середні видатки на душу населення районів вищі за середні видатки міст Тернопільської області. Співвідношення між видатками районів та міст у 2002 році склало 1,53, проти 1,03 у 2000 році.

У Тернопільській області коефіцієнт варіації приведених видатків на душу населення по районах зменшився з 0,09 у 2000 році до 0,08 у 2001р. Це доволі незначне скорочення, щоб стверджувати про те, що процес вирівнювання відбувся. Слід зауважити, що в порівнянні з 2000 роком у 2001 році дуже зросли мінімальні та максимальні видатки на душу населення по районах відповідно на 57,3% та на 60,7%. Впровадження нового порядку розрахунку трансфертів та розподілу видаткових повноважень призвело до зміни питомої ваги обласного бюджету в бюджеті області. Порівняно з показником виконання за видатками 2000 року питома вага Тернопільського обласного бюджету в 2001 році в бюджеті області скоротилась на 4 процентні пункти й становила

Таблиця 3.9

Порівняння видатків загального фонду Тернопільської області на душу населення *

Бюджети області	Розрахункові видатки загального фонду, грн.			Зміна 2002р. до 2000 р.		Видатки за винятком соцзахисту, грн.			Зміна 2002 р. до 2000 р.	
	2000	2001	2002	грн.	%	2000	2001	2002	грн.	%
Середні видатки на душу населення										
по районах	175,1	217,3	410,7	235,6	134	120,6	181,0	262,6	142	117
по містах	180,2	177,6	234,6	54,4	30,2	117,3	158,4	171,3	54	46,0
Співвідношу-ння між містами та районами	0,97	1,22	1,75			1,03	1,14	1,53		
Мінімальні				**2001 до 2000**					**2001 до 2000**	
по районах	148,2	187,0		38,8	26,2	105,2	165,5		60,3	57,3
по містах	180,2	177,6		-2,6	-1,4	117,3	158,4		41,1	35,0
Максимальні										
по районах	233,5	274,9		41,4	17,7	138,8	223,0		84,2	60,7
по містах	180,2	177,6		-2,6	-1,4	117,3	158,4		41,1	35,0
Коефіцієнт										
по районах	0,13	0,09		-0,04	-30,8	0,09	0,08		-0,01	-13,2
Частка обласного бюджету в зведеному бюджеті області	24%	25%	32%			30%	26%	31%		

*** Таблицю складено на основі інформації Міністерства фінансів України та головного фінансового управління Тернопільської облдержадміністрації;**

**** Відношення середньодушових видатків адміністративно-територіальних утворень до середньодушових видатків по Україні.**

26%, а у 2002 році піднялась до рівня 31%. Це, пояснюється значним перерозподілом ресурсів на користь бюджетів районів з 2001 року в новій моделі міжбюджетних трансфертів, із збереженням частки районних бюджетів в бюджеті області на рівні 45% у 2002 році.

Інформація подана в додатку Ж дозволяє зробити висновок про те, що при застосуванні нового порядку розрахунків трансфертів у 2001 році практично ні райони, ні місто Тернопіль не втратили жодної гривні, а навпаки, спостерігається значне зростання по видатках на душу населення. Так, наприклад, найбільша зміна (67,7%) в порівнянні з попереднім роком зафіксована у Бучацькому районі. Можна навіть стверджувати, що середнє

збільшення видатків на душу населення по районах Тернопільської області значно перевищило середнє зростання в цілому по Україні. По приведених видатках можна помітити позитивну зміну і по місту Тернопіль, де видатки на душу населення зросли на 35%. Крім того, слід відзначати, що видатки на душу населення обласного бюджету зросли на 8,6 грн., або 16,5% в порівнянні з 2000 роком [69].

Не дивлячись на те, що коефіцієнт варіації у 2001 році майже не змінився по відношенню до 2000 року, спостерігається перерозподіл фінансових ресурсів між бюджетами області. Це підтверджує зміна рейтингових позицій майже по всіх районах області. Наприклад, Заліщицький район у межах області з 2-го місця у 2000 році перемістився на 17-ту позицію у 2001 р. Аналогічна негативна зміна цього району зафіксована й по рейтингу витрат в цілому по Україні. Райони Тернопільської області дуже неоднорідно розташовуються в списку рейтингів середніх видатків на душу населення по Україні. Частину районів можна сміливо віднести до лідерів країни (Підгаєцький район – 25 місце, Підволочиський – 58 місце). Але залишаються ще бюджети, які перебувають у нижній частині цього рейтингу. В цілому зведений бюджет Тернопільської області значно покращив своє становище в бюджетній сфері (збільшення обсягів фінансування видатків складає приблизно 21% в порівнянні з попереднім роком). Реальні переваги від впровадження нового порядку розрахунку трансфертів можна спостерігати через збільшення фінансування основних соціальних видатків на освіту та охорону здоров'я (див. таблицю в додатку З).

Планові середні видатки на душу населення на освіту в районах у 2001 році складають майже 94 гривні проти 67,4 гривень у 2000 році, по місту Тернопіль це співвідношення склало 81,1 гривень у 2001 р. проти 59,9 гривень у 2000 р. Тобто, зростання видатків на освіту по районах зафіксовано на рівні 39,5%, по місту Тернопіль трохи нижче – 35,4%. При цьому слід відзначити, що коефіцієнти варіації по видатках на освіту зменшилися майже вдвічі. Водночас, спостерігається збільшення частки обласного бюджету по освіті – з 11% у 2000 році до 14% у 2001 р. Доречно зробити висновок, що процес вирівнювання по функції освіта у Тернопільської області відбувається в

позитивному напрямі. Але по функції охорони здоров'я коефіцієнт варіації у 2001 році зафіксовано на рівні 0. Можна говорити про стовідсоткове вирівнювання при розподілі фінансових ресурсів по даному напряму фінансування. Крім того, зафіксовано суттєве, на 33%, зростання по фінансуванню видатків на охорону здоров'я міста Тернопіль. Частка обласного бюджету по цій функції зменшилась на 5 процентних пунктів, хоч і досі залишається високою.

Вжиті заходи реформування бюджетного устрою продемонстрували, що окремі з них викликають певні сумніви щодо досягнення завдань реформи.

1. Нинішня форма представлення формул, що застосовуються для обчислення видаткових потреб "затушовує" концептуальну основу формульного підходу, який полягає у створенні рівних видаткових можливостей з належним врахуванням специфічних особливостей бюджетів різних рівнів.
2. Подальшого вдосконалення потребує механізм застосування прямих трансфертів з центрального бюджету для надання сум дотацій недоодержаних місцевими бюджетами за допомогою нормативів щоденних відрахувань. Відсутність законодавчих гарантій рівномірного потоку коштів, дотацій вирівнювання (у випадках, коли нормативи щоденних відрахувань виявляються недостатніми, а прямий трансферт надходить в кінці бюджетного року) ускладнює ефективне управління коштами місцевих бюджетів і створює стимули для штучного завищення податкової бази.

Для усунення даних недоліків, на наш погляд, необхідно на рівні Міністерства фінансів України розробити робочий план вдосконалення міжбюджетних відносин, який повинен містити наступні заходи.

1. Удосконалення формул для обрахунку відносних видаткових потреб. Формули повинні складатися з трьох основних компонентів: середньодушових видаткових норм; чисельності населення відповідного регіону; коефіцієнтів (індексів) бюджетних потреб, що визначають позицію конкретної адміністративно-територіальної одиниці відносно середнього по Україні показника.
2. При розрахунку видаткових потреб території необхідно використовувати додатково агреговані нормативи середньодушових видатків, які б

віддзеркалювали місце основних регулятивних функцій місцевих органів влади в загальній сумі видатків бюджетів певних рівнів. Агрегований норматив повинен визначатися, на нашу думку, за таким алгоритмом:

$$H_{ai} = H_y \times \lambda_{yi} + H_{zob(arc)} \times \lambda_{zob(arc)i} + H_0 \times \lambda_{0i} + \\ + H_s \times \lambda_{si} + H_{kob} \times \lambda_{kob} + H_f \times \lambda_{fi} \quad , \quad [3.20]$$

де H_{ai} - агрегований норматив середньодушових видатків;

H_y , $H_{zob(ark)}$, H_o, H_s , H_{kob}, H_f – нормативи бюджетної забезпеченості відповідно управління, охорони здоров'я, освіти, соціального захисту та соціального забезпечення, культури, фізичної культури і спорту, на утримання міліції, які визначаються відповідно як добуток коефіцієнта, що характеризує частку даних витрат в обласному бюджеті, на відношення видатків відповідного виду по Україні до чисельності населення України;

λ – вагове значення кожного нормативу у виконанні регулятивних функцій регіональними органами виконавчої влади, який дозволяє врахувати місцевим органам влади специфіку функціонування регіонального утворення. Даний коефіцієнт доцільно визначати власне територіальним органам влади експертним шляхом. Так, скажімо, якщо Тернопільська область відноситься до освітянського центру то, норматив бюджетної забезпеченості в галузі освіти потребує коректування в сторону збільшення.

3. Розширення повноважень органів місцевого самоврядування, яке має супроводжуватися встановленням мінімальних середньодушових видаткових норм, що повинні дотримуватися при плануванні та виконанні бюджетних призначень у таких соціально-важливих сферах як охорона здоров'я та освіта.
4. Коефіцієнт додаткових корегувань до алгоритму міжбюджетних трансфертів повинен враховувати можливості як регіонів, так і держави профінансувати додаткові видаткові потреби, і пропонується його розрахунок за алгоритмом:

$$a_i = \left(\frac{Df_{i01}}{Df_{i00}} + \frac{Df_{i02}}{Df_{i01}} + \frac{Dp_{i03}}{Df_{i02}}\right) / 3, \quad [3.21]$$

де a_i – коефіцієнт додаткових коригувань формули надання трансфертів;

Dp_i, – планові доходи адміністративно-територіальних утворень

розрахункового періоду; Df_i – фактичні доходи, що йому передують за останні три роки. Так, розрахунок міжбюджетних трансфертів для області на 2003 згідно формули [3.13] та з врахуванням запропонованої моделі розрахунку корегувального коефіцієнту [3.21] показує, що Тернопільська область в 2003 році повинна була отримати 663268,67 тис. грн. {[(161433300/98067200) +(211997300/161433300) + (228957100/211997300)]/3 x (723933700-228957100) =1,34 x 494976600=663268670]}, а фактично отримала 500300,64 тис.грн., що становить лише 75% від можливого розміру поступлень (500300640/663268670 x 100%=75%). Це вказує на те, що держава не в повній мірі забезпечує фінансування видаткових потреб регіону.

5. Удосконалення механізму надання прямих трансфертів із Державного бюджету. Прямі трансферти мають надаватися, коли стає очевидним, що план надання трансфертів шляхом щоденних відрахувань недовиконується.
6. Для оцінки результативності проведення реформи міжбюджетних відносин доцільно періодично (раз на рік) проводити моніторинг в розрізі таких показників: ступінь вирівнювання (коефіцієнт варіації) середньодушових видатків районів та міст, а також областей до середньо українського значення; динаміка заборгованості місцевих бюджетів; ступінь кореляції між змінами в обсягах трансфертів та запланованими надходженнями, а також між обсягом трансфертів та економією видатків. Крім того, необхідно здійснювати ретельний моніторинг застосування формул органами місцевого самоврядування всіх рівнів, а також відстежувати зміни в розподілі загального обсягу бюджетних ресурсів та виявляти випадки, коли органи місцевого самоврядування коригують свою мережу бюджетних установ та організацій і штати з метою оптимізації видатків в умовах жорстких бюджетних обмежень.

Дотримання цих рекомендацій дозволить закріпити позитивні результати початку міжбюджетної реформи, досягнуті у 2001-2002 роках та запровадити нові підходи в реформуванні відповідно до потреб регіонів.

3.3. ФІНАНСОВИЙ МЕХАНІЗМ ІНВЕСТУВАННЯ В ЕКОНОМІКУ РЕГІОНУ

Політика ефективного фінансового регулювання органічно пов'язана з інвестуванням в економічну інфраструктуру регіону, яке виступає вагомим чинником стимулювання стабільного соціально-економічного розвитку територіальних утворень. Це підтверджує низка реальних прикладів швидкого економічного зростання регіонів у країнах, які активно і вміло використовують власний інвестиційний потенціал та залучені ресурси. Так, при подвоєнні обсягів капіталовкладень в 1965-1970 рр. XX століття в Японії, із спрямуванням їх більшої частини на розвиток пріоритетних сфер виробництва, ВВП виріс по відношенню до попередньої п'ятирічки на 60-70%. В ці ж роки, завдяки активному інвестуванню в Німеччині, США, Франції досягнуто прирости валового продукту на 25-30% [83, 92, 107, 192].

Використання методів макроекономічного моделювання дало змогу вітчизняним науковцям [172, 200] зробити висновок, що вдосконалення економічної структури регіону за її різноманітними характеристиками корелюється з ефективною структурою капіталовкладень у виробництво (витрати, пов'язані з модернізацією підприємств, їх інноваційним розвитком, вкладанням капіталу в об'єкти приватної власності).

Глибина кризових явищ, відсутність протягом 1991-1999 рр. ознак економічного піднесення в Україні, стихійність структурних зрушень в економіці регіонів, що призвели до ще більш масштабних диспропорцій, особливо чітко позначились на динаміці інвестицій в виробничий сектор (в 2000 р. зниження обсягів капіталовкладень порівняно з 1990 р. склало 75,5% [192] – інвестування скоротилось майже в 5 разів).

В 2000-2001 рр., порівняно з 1990 р., поглибилась інвестиційна криза для економіки Тернопільської області, що негативно відбилося на фінансовому результаті регіону у 2002 році, який склав -108650,6 тис.грн., проти -8673,8 у 2001 році [212]. В цілому, Тернопільська область належить до регіонів малопривабливих для інвестиційної діяльності. В рейтингу інвестиційної привабливості регіонів України область очолює групу аутсайдерів, хоча її позиції за 1999-2001 р. посилились, що дозволило піднятись з 24-го на 18-те

місце [227]. Незважаючи на те, що регіональні фактори розвитку Тернопільщини є позитивними: насичений споживчий ринок – чисельність населення регіону складає 1134,2 тис.чол.; сприятлива структура і рівень кваліфікації робочої сили; вигідне географічне положення – зручні транспортні шляхи сполучення; високий рівень освіти населення; невисока оплата праці та значна частка незайнятого населення – рівень безробіття в регіоні становить 6,9% проти 4,2% в загальноукраїнських масштабах, несприятливі фактори макросередовища знижують привабливість області для потенційних інвесторів (за рейтинговими оцінками ризику щодо вкладання коштів іноземних інвесторів Україна займає найгірші позиції серед країн Східної Європи) [175].

Зважаючи на вищенаведені фактори, слід відмітити що механізм інвестування економіки, повинен стати одним із найголовніших напрямків виходу з кризового стану української економіки, через запровадження: власне державних капіталовкладень, податкового інвестування, політики прискореної амортизації, створення сприятливого інвестиційного клімату для залучення іноземних інвестицій, ефективної інноваційної політики.

Фінансовий механізм інвестування в економіку регіону включає:

1) визначення найважливіших напрямків інвестиційної діяльності;

2) розробку інвестиційного портфеля регіону та оперативне управління ним через:

вибір форм і джерел фінансування;

оптимізацію складу і джерел інвестиційних ресурсів;

оцінку інвестиційної привабливості окремих інвестиційних проектів і вибір найбільш ефективних з них.

3) удосконалення форм і методів залучення інвестицій в економіку регіону через:

розвиток місцевого ринку боргових зобов’язань;

направлення коштів від приватизації комунальної власності на інвестиційні проекти.

Основні напрямки інвестиційної діяльності визначаються відповідно до мети структурної перебудови економіки регіону, концептуальними орієнтирами якої є:

- ⇨ вибір пріоритетних напрямків, які базуються на наявних ресурсах і виробничих потужностях;
- ⇨ зменшення ресурсомісткості, насамперед енергозатрат матеріального виробництва за рахунок впровадження ресурсо- і енергозберігаючих технологій, інновацій в цілому;
- ⇨ розвиток виробництва із значним експортним і імпортозамінним потенціалом:
- ⇨ підвищення рівня внутрішньої збалансованості економіки області, встановлення оптимальних міжгалузевих, територіальних, економічних пропорцій.

Програмою "Тернопільщина-2010" пріоритетними напрямами інвестиційної діяльності визначено 4 галузі народного господарства [187]:

1. Агропромисловий комплекс з максимальним наближенням його переробної частини до сировинних зон.
2. Сільськогосподарське машинобудування.
3. Радіоелектронна промисловість.
4. Рекреаційна діяльність.

Напрямками структурної трансформації економіки області на наступні 5 років слід вважати:

1. Перетворення області в гармонійно розвинутий осередок сучасної за європейськими стандартами території із багатогалузевою спеціалізацією в сільському господарстві, переробній промисловості, сільськогосподарському машинобудуванні, радіоелектронній промисловості. На перспективу область повинна не тільки повністю задовольнити власні потреби у продовольстві, окремих видах сучасних сільськогосподарських машин, окремих виробах радіоелектронної та світлотехнічної промисловості, але значно збільшити їх поставки у загальнодержавний фонд та на експорт.
2. Закриття та перепрофілювання промислових підприємств із застарілими енергозатратними технологіями та неконкурентоспроможною продукцією.
3. Конверсію підприємств військово-промислового комплексу з метою ефективного використання їх потужностей.

4. Технічне переоснащення і реконструкцію старих підприємств переробної галузі, приведення їх потужностей із ресурсами сільськогосподарської сировини.
5. Подальший розвиток власної бази із виробництва будівельних матеріалів за рахунок раціонального використання місцевих родовищ мінеральної будівельної сировини, проведення реструктуризації підприємств будіндустрії.
6. Раціональне використання природних, в тому числі рекреаційних ресурсів, розвиток курортів південних та центральних районів області максимальне використання унікальних історичних пам'яток та природних зон.
7. Поліпшення територіальної структури і розміщення продуктивних сил з метою максимального самозабезпечення районів власними коштами.

Оцінка привабливості інвестиційних проектів є найвідповідальнішим елементом фінансового механізму інвестиційного регулювання економіки регіону.

Світовий досвід нагромадив значну кількість методів та прийомів інвестиційного аналізу, які починають поширюватись і у нас. Найважливіші методи можна систематизувати у три блоки [55]:

- ⇨ методи оцінки ефективності інвестицій за допомогою співвідношення грошових надходжень (позитивних потоків) з витратами (негативними потоками). Ці методи на сьогодні є традиційними;
- ⇨ методи оцінки ефективності інвестицій за бухгалтерською звітністю;
- ⇨ методи оцінки ефективності інвестицій, що ґрунтуються на теорії часової вартості грошей. Цей метод є дуже важливим при оцінці ефективності реальних інвестицій, оскільки основним недоліком при розрахунку ефективності є те, що не враховується фактор часу.

З позицій регулятивного впливу на інвестиційний процес у фінансовому механізмі виділяють такі види оцінки ефективності інвестицій: фінансову (комерційну), бюджетну, економічну, соціальну.

Фінансова оцінка передбачає оцінку фінансових результатів реалізації проекту для його безпосередніх учасників. Ця оцінка базується на очікуваній

нормі доходності, яка влаштовує всіх суб'єктів інвестування. При цьому інші наслідки впровадження проекту не враховуються.

Бюджетна оцінка ефективності віддзеркалює фінансові наслідки для різних рівнів бюджетів, тобто очікувані співвідношення, податків та зборів. Показники бюджетної ефективності впровадження проекту і різниця між податками і видатками певного рівня бюджету, рівень яких залежить від впровадження конкретного проекту.

Економічна ефективність інвестиційного проекту – це різниця між результатами і витратами за межами фінансової ефективності прямих учасників проекту.

Соціальна ефективність характеризується відповідністю дій потребам та цілям суспільства, в підсумку – підвищенням рівня життя населення.

Економічна і соціальна оцінка ефективності характеризується системою показників. Як відомо, економічна ефективність визначається зіставленням отриманого результату (ефекту) з витратами. Поєднання економічної та соціальної ефективності забезпечує комплексність підходу, однак містить і деякі суперечності: соціальна орієнтація потребує вкладення коштів у соціально найнапруженіші сектори (житлово-комунальне господарство, паливно-енергетичний, тощо), економічна орієнтація передбачає вкладення коштів у види діяльності з найвищою і найшвидшою економічною віддачею (сфера обігу). Економічну ефективність можна розглядати як основу отримання соціального ефекту, але треба врахувати і зворотній вплив соціального сектора на економічний [171].

Отже, ефективність інвестиційної діяльності характеризується системою показників і може бути оцінена з точки зору інвестора і суспільства (в особі місцевих органів влади). Інвестора цікавить насамперед, економічна ефективність. Місцеві органи влади зацікавлені як в економічній ефективності проекту, так і в соціальній. Як відомо, безпосередньо до економічної ефективності належать:

показники часу – період окупності інвестицій;

показники рентабельності – частка інвестицій, що повертається у вигляді прибутку за рік.

Для місцевих органів виконавчої влади також мають значення виробництво нової техніки, задоволення потреб населення в предметах споживання, збільшення зайнятості працівників, відрахування до бюджету та позабюджетних фондів, дотримання екологічних стандартів безпеки, тощо.

Для оцінки ефективності реальних інвестицій, залучених в економіку області, слід провести розрахунки ряду показників. Основними з яких є:

1. Норма ефективності, яка обчислюється як відношення середньорічних грошових надходжень від інвестицій в регіоні до суми коштів, спрямованих на реалізацію інвестиційного проекту:

$$НЕ_р=(ГН_р / ІК_{сум}) \ 100\%, \qquad [3.22]$$

де $НЕ_р$ – річна норма ефективності;

$ГН_р$ – середньорічні грошові надходження;

$ІК_{сум}$ – загальна сума інвестованих коштів.

2. Період окупності інвестицій обчислюється як зворотній показник:

$$ПО=ІК_{сум}/ГН_р, \qquad [3.23]$$

де $ПО$ – період окупності інвестицій в роках;

$ГН_р$ – середньорічні грошові надходження;

$ІК_{сум}$ – загальна сума інвестованих коштів.

3. Методи оцінки інвестицій за бухгалтерською звітністю базуються на обчисленні рентабельності вкладень:

$$РІ=(РД_{сер}- Пп/ІК_{сум})100\%, \qquad [3.24]$$

де $РІ$ – рентабельність інвестицій;

$РД_{сер}$ – середньорічний дохід;

$Пп$ – податкові та процентні платежі;

$ІК_{сум}$ – загальна сума інвестованих коштів.

Для оцінки ефективності реальних інвестицій, залучених в економіку Тернопільської області, покажемо динаміку інвестування в основний капітал та розподілу інвестицій в розрізі основних галузей народного господарства (див. табл. 3.10).

Таблиця 3.10

Оцінка інвестиційного потенціалу Тернопільської області

№ п/п	Показники	**1990**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002/ (зміна 2002 до 1990)**
1.	Обсяги інвестицій в основний капітал, в млн.грн.	973,0	247,0	190,0	198,0	217,0	157,0	124,0	274,3	319,3 **(32,8%)**
2.	**Структура інвестицій в основний капітал за галузями економіки, %**									
2.1	Промисловість	46,7	41,0	38,6	21,7	17,5	22,5	49,9	25,3	23,1 **(-23,6)**
2.2	Сільське господарство	18,0	43,3	35,5	26,0	43,5	48,5	17,9	7,5*	7,4* **(-10,6)**
2.3	Лісове господарство	0,3	0,3	0,2	0,4	0,3	0,6	1,0		
2.4	Будівництво	8,0	0,8	0,8	0,8	0,5	0,2	1,3	2,2	1,3 **(-6,7)**
2.5	Транспорт і зв’язок	8,0	11,2	21,8	48,2	35,3	22,9	21,8	20,6	22,8 **(14,8)**
2.6	Торгівля і громадське харчування	5,0	1,7	1,2	2,6	2,5	3,1	6,5	5,5	6,8 **(1,8)**
2.7	Інші види діяльності	14,4	1,7	1,9	0,3	0,4	2,2	1,6	38,9	38,4 **(24,0)**

*** В даних роках інвестиції в сільське і лісове господарство подаються разом**

В цілому за останні роки спостерігається негативна тенденція інвестування в основні галузі народного господарства. При зниженні загального результату залучення інвестицій у 2002 році в порівнянні з 1990 роком до 32,8%, за останні два роки спостерігається їх скорочення в основні галузі народногосподарського комплексу, зокрема, в промисловість, сільське та лісове господарство, будівництво. Так, обсяг капіталовкладень скоротився у 2000 році в порівнянні з 1999 роком у 7,8 разів, та виріс за наступні два роки у 2,5 рази. При падінні валових обсягів капітальних вкладень із 156,5 млн.грн. у 1999 році до 123,6 млн.грн. у 2000 році та, незважаючи на зростання до 274,3 млн.грн. у 2001 році, та 319,3 млн.грн. у 2002 році, різко погіршились фінансові результати будівництва – основної інвестиційної галузі, в які частка інвестицій не перевищувала 2,2%. Сума збитків у будівництві за 2000 рік збільшилась у порівнянні до 1999 року з 653,4 тис.грн. до 8798,4 тис грн., або у 13 разів, непокритий збиток на 1.01.2001 року склав 26,964 млн.грн. У 2001-2002 роках

ситуацію вдалось виправити та покращити фінансовий результат у будівництві, який склав відповідно -60,4 тис.грн. та 2,8 млн.грн.[212]. Одночасно простежується тенденція зростання обсягів інвестицій в основний капітал у розвиток торгівлі та громадського харчування, транспорту і зв'язку та інші види діяльності, зокрема у фінансову сферу – 18,238 млн.грн..

Хоча дані величини інвестиційних ресурсів не є класичним індикатором економічного зростання, однак вони виступають його опосередкованим показником, відображаючи поточний соціально-економічний розвиток області, як результат попереднього економічного зростання чи, навпаки, занепаду в регіоні.

Для оцінки капіталовкладень в економіку Тернопільської області проведемо розрахунок економічної ефективності залучених інвестицій на основі вищевказаних формул в таблиці 3.11.

Таблиця 3.11

Загальні показники залучення інвестицій в Тернопільський регіон

Показники, в млн.грн.	**1998 рік**	**1999 рік**	**2000 рік**	**2001 рік**	**2002 рік**
Загальна сума інвестованих коштів ($ІК_{сум}$)	217,0	157,0	124,0	274,3	319,3
Середньорічний дохід ($РД_{сер}$)	103,746	147,516	119,711	139,651	184,184
Середньорічні грошові надходження ($ГН_р$)	20,3	24,6	13,7	14,1	9,5
Податкові та процентні платежі ($П_п$)	102,453	124,927	92,196	129,239	166,583
Показники ефективності інвестицій					
Річна норма ефективності, в %	9,3	15,7	11,0	5,1	2,3
Рентабельність інвестицій, в %	6,1	14,4	22,2	3,8	5,5
Період окупності, в роках	10,6	6,4	9,0	19,4	33,5

З таблиці видно, що за останні 5 років економічна ефективність інвестицій скоротилася практично в 5 разів. Основними причинами таких змін, на нашу думку, є зовнішні фактори: недосконалість системи оподаткування,

недосконале законодавство, бюрократизація та корупційні прояви, які виникають зі сторони органів влади при створенні підприємств чи інвестуванні коштів, політичний фактор та інші.

Якщо розглянути зарубіжну практику оцінки ефективності реальних інвестицій, то в ній існує ряд основних принципів і підходів, а саме:

- ⇨ оцінка віку інвестиційного капіталу на основі показника грошового потоку, який утворюється за рахунок сум чистого прибутку і амортизаційних відрахувань в процесі експлуатації інвестиційного проекту;
- ⇨ обов'язкове приведення до фактичної вартості як інвестуючого капіталу так і сум грошового потоку;
- ⇨ вибір диференційованої ставки проценту (дисконтної ставки) в процесі дисконтування грошового потоку для різних інвестиційних проектів;
- ⇨ використання різних форм ставки процента для дисконтування в залежності від цілі оцінки.

Прийнявши до уваги дані принципи, місцевим органам влади слід звернути увагу на часову зарубіжну методику оцінки ефективності реальних інвестицій. Для оцінки ефективності капіталовкладень в якості основних показників слід використовувати наступні чотири критерії:

- ⇨ чистий дисконтований дохід (NPV);
- ⇨ індекс прибутковості (IP);
- ⇨ внутрішню норму прибутку (IRR);
- ⇨ період окупності (PP).

Окрім цих основних показників, використовуються ще й такі як:

- ⇨ дисконтний період окупності (DPP);
- ⇨ запас фінансової стійкості;
- ⇨ результат інвестування [131,с.36].

Отже, чистий дисконтований дохід (NPV) – це загальний фінансовий результат від реалізації інвестиційного проекту, являє собою суму дисконтованих фінансових результатів за всі роки проекту, розраховуючи від

дати початку інвестицій. Готовий фінансовий результат – це різниця між чистим прибутком і інвестиційними видатками в конкретному році. Тобто, із очікуваного брутто-прибутку в році вираховують загальні поточні витрати без амортизаційних відрахувань в тому ж році і податкових платежів із урахуванням можливих пільг.

Даний показник покаже загальний економічний ефект від інвестиційного проекту, але без зв'язку з терміном отримання цього ефекту.

Індекс прибутковості (IP) – це відношення віддачі капіталу до вкладеного капіталу. Для довгострокових реальних інвестицій, показник IP підраховується відношенням віддачі капіталу, тобто суми фінансових результатів по роках, починаючи із дати перших інвестицій, до вкладеного капіталу. При поетапних вкладеннях сумують першочергові інвестиції в році, рахуючи від дати початку інвестицій, із відповідним дисконтуванням.

Очевидно, що величина показника IP більша за одиницю свідчить про доцільність реалізації проекту; при чому чим більше величина IP перевищує 1, тим більше інвестиційно привабливий проект.

Внутрішня норма прибутковості (IRR) – це дисконт, при якому віддача від інвестиційного проекту рівна першопочатковим інвестиціям в проект. Згідно з правилами IRR, до реалізації приймаються лише ті проекти, для яких значення даного вимірника мають позитивні величини. Тобто, що в інвестиційному проекті віддача на капітал повинна перевищувати вкладений капітал.

Період окупності (PP) – це період, за який віддача на капітал досягає значення суми першопочаткових інвестицій.

Але слід відмітити, що в даному методі є два недоліки. По-перше, він не приймає до уваги надходження, які виникають після завершення строку окупності проекту. Цей недолік має короткострокову орієнтацію. По-друге, те, що даний показник ігнорує часовий аспект вартості грошей.

Дисконтований термін окупності інвестицій (DPP). Даний метод дисконтує щорічні чисті грошові надходження по відповідній розрахунковій

ставці і визначає, яка кількість років буде необхідна для цих дисконтованих потоків, щоб вони повністю окупили витрати на інвестиції. Так, як DPP враховує часовий аспект вартості грошей, він дає більш довший строк окупності інвестицій ніж PP, і приймає до уваги більшу кількість грошових потоків від капітальних вкладень [171].

Отже, із всього сказаного можна зробити висновок, що лише перераховані методи (економічні методи, такі як: NPV; IP; IRR і, в деякій мірі, DPP), які дисконтують грошові потоки, торкаються грошових засобів та часового аспекту вартості грошей. Але слід задатися питанням, який із методів є найкращим для використання місцевими органами влади?

На нашу думку, найбільш прийнятним методом оцінки ефективності реальних інвестицій є внутрішня норма прибутковості (IRR) і чистий дисконтований дохід (NPV). Оскільки при використання даних методів не доводиться стикатися з проблемами обчислень, як при здійсненні розрахунку інших показників. Більше того, показники NPV і IRR дозволяють визначити ту вартість, яку капіталовкладення мають для потенційних інвесторів.

Оцінка вигідності капіталовкладень – це важливий інструмент в управлінні інвестиційною діяльністю, тому основним обов’язком місцевих органів влади в управлінні інвестиційною діяльністю є визначення вибору таких інвестиційних проектів, які забезпечать достатню прибутковість.

Активізація інвестиційної діяльності, зростання чистих інвестицій в економіку є одним з головних інструментів успішного проведення економічних реформ як в Тернопільській області, так і в Україні в цілому.

Основна проблема розвитку інвестиційного процесу в області зводиться до вкрай обмежених можливостей внутрішніх нагромаджень та неспроможності приватних інвесторів подолати проблеми нестачі капіталовкладень для пожвавлення економічного зростання.

Тому пріоритетом інвестиційної політики та діяльності виконавчих структур, на нашу думку, має стати визначення і впровадження активної інвестиційної стратегії, яка передбачає стимулювання процесів створення,

нагромадження і ефективного використання як власних, так і залучених із інших країн інвестиційних ресурсів, за найважливішими напрямами структурної перебудови. Цю проблему доцільно розв'язувати в розрізі таких напрямків:

1. Розвитку фондового ринку, насамперед ринку корпоративних цінних паперів та їх похідних. Відповідно до вимог міжнародних стандартів має стати більш розгалуженою його інфраструктура, більш досконалим правове поле, повинні підвищуватися прозорість і оперативність у проведенні трансакцій. Необхідно окремо виділити, так звані, невідкладні заходи щодо розвитку фондового ринку на обласному рівні, а саме:

- ⇨ висування вимог, які сприяють концентрації торгівлі цінними паперами на біржовому та організаційно оформленому позабіржовому регіональному фондовому ринку;
- ⇨ запровадження міжнародної системи розрахунків за цінні папери;
- ⇨ створення мережі зберігачів цінних паперів, як основи для функціонування системи їх іммобілізації (знерухомлення);
- ⇨ висування вимог щодо обов'язкового проходження лістингу на фондових біржах акцій акціонерних товариств, у статутних фондах яких є частка державного майна;
- ⇨ встановлення обмежень щодо перепродажу, протягом певного періоду, акцій стратегічно важливих підприємств, які приватизувалися, та щодо часток статутних фондів таких підприємств, які мають бути придбані іноземними інвесторами.

2. Створення більш привабливого мезоекономічного середовища, тобто формування обласного бюджету із мінімальним дефіцитом, забезпечення належного рівня бюджетних надходжень, скорочення (шляхом надання окремих пільг інвесторам) податкового навантаження до розмірів, які б стимулювали інвестиційний процес і структурну перебудову.

3. Для активізації інвестиційного процесу необхідне вдосконалення амортизаційної політики (націленої на стимулювання виробництва), вдосконалення практики використання централізованих інвестиційних ресурсів, більш широке використання інститутів фінансового лізингу, страхування інвестиційних ризиків.

4. Введення спеціальних податкових стимулів для інвестиційно-інноваційної діяльності, розвитку малого підприємництва, експорту високотехнологічної продукції.

5. Стимулюванню залучення іноземних інвестицій для участі в процесі приватизації підприємств за допомогою вдосконалення законодавства з оподаткування, реєстрації нових підприємств, митних процедур та захисту іноземним інвестицій, що вкладаються в цінні папери.

6 Зближення рівнів прибутковості виробничого, торговельного та фінансового капіталів, регулювання податкового навантаження, вдосконалення процесів ціноутворення та використанням митно-тарифних важелів.

В зв'язку з неспроможністю фінансового самозабезпечення території економічний механізм управління інвестиційною діяльністю потребує створення дієвого блоку перерозподілу фінансових ресурсів. На нашу думку, головні функції з нагромадження й перерозподілу фінансових ресурсів і контролю за ефективністю цих процесів у досліджуваному регіоні слід закріпити за банківською системою. Вона у фінансовому та організаційному плані більш готова до активного включення в інвестиційні процеси. Хоча сьогодні у цій сфері відчутніше домінування короткострокового кредитування й розрахунково касового обслуговування клієнтів. Для вирішення цих питань необхідно стимулювати створення мережі спеціалізованих інвестиційних банків, шляхом застосування вихідних економічних нормативів їхньої діяльності, орієнтуючись на мінімально визначену частку довгострокових інвестиційних кредитів. Також слід зазначити, що доцільним було б створити у районних центрах області комунальні банки для фінансування інвестицій в соціальну інфраструктуру міст області.

Основним джерелом інвестування в області є кошти підприємств і організацій, насамперед в частині амортизаційних відрахувань і прибутку. В 2002 році кошти підприємств і організацій в загальному обсязі інвестицій склали 100,8 млн.грн. (31,5%). Їх мобілізацію необхідно підтримувати на всіх управлінських рівнях, для чого необхідно:

- ⇨ забезпечити надання допомоги інвесторам в отриманні податкових пільг та кредитних відстрочок, контроль та гласність за результатом їх застосування;

- ⇨ вжити заходів щодо перетворення амортизації на надійне джерело інвестицій, насамперед на цілі технологічного оновлення, за рахунок поширення використання методів прискореної амортизації. Норми списання нематеріальних активів підприємства повинні встановлювати самостійно в межах десяти років. Оскільки амортизація основних фондів і нематеріальних активів відноситься на собівартість продукції, то використання норм прискореної амортизації дозволить, з одного боку – зменшити базу оподаткування податку на прибуток, а з другого боку – у більшому обсязі формувати кошти амортизаційного фонду, які згодом будуть направлені на нове інвестування;
- ⇨ здійснювати приватизацію державних підприємств, переважно на конкурсних засадах, за умов, що передбачають виконання покупцями своїх інвестиційних зобов'язань, а в разі порушення цих умов – застосування санкцій, аж до розірвання договорів купівлі-продажу;
- ⇨ підтримувати створення промислово-фінансових груп, як методу концентрації фінансових ресурсів підприємств, з їх наступним спрямуванням на реалізацію довгострокових та капіталоємких інвестиційних процесів;
- ⇨ стимулювати реструктуризацію підприємств, яка забезпечить поліпшення управління активами, впровадження механізму ефективного фінансового планування, мотивацію до довгострокової інвестиційної діяльності.

З метою стимулювання інвестиційної активності підприємств для розвитку власного виробництва протягом установленого часу (з урахуванням галузевих особливостей, спеціалізації, державних пріоритетів і т.д.), необхідно створити такий режим сприяння, який би передбачав для підприємств, що не здійснюють інвестицій, посилення економічної відповідності у формі особливих умов оподаткування, кредитної підтримки, скасування чинних пільг тощо. Тим же, хто має зростаючу динаміку інвестицій та прогресивну їх структуру повинна надаватись фінансова підтримка у вигляді дотацій, субсидій, субвенцій, бюджетних позик на розвиток окремих виробництв (за умов перевищення доходів над видатками), або ж позик з позабюджетних фондів.

Слід відмітити, що можливим засобом для підтримки ефективного інвестування на муніципальному рівні є створення, або сприяння створенню місцевих фондів для участі в інвестуванні окремих виробництв, у тому числі, шляхом випуску цінних паперів, з розповсюдженням їх серед юридичних і фізичних осіб міст області, а виручені кошти інвестують в цінні папери інших суб'єктів господарювання.

Також необхідно сприяти створенню місцевих лізингових компаній, які повинні здійснювати довгострокову оренду машин, обладнання, транспортних засобів, виробничих споруд.

Не менш важливе значення в фінансовому механізмі інвестиційного регулювання має питання ефективного використання вільних коштів населення.

За даними Національного банку України населення України може щорічно інвестувати до 100 млн.грн. Крім того, за різними оцінками близько 3,5 млн. дол. США становить дебіторська заборгованість по експортно-імпортних операціях. Останнім часом з'явилися ознаки того, що ця тенденція починає змінюватися на протилежну, і якщо хоча б третя частина цих коштів повернеться в область, то потенціал інвестиційних ресурсів зможе зрости ще на 5-6 млн.грн.

Таким чином, кошти населення можуть і повинні стати важливою складовою інвестиційних ресурсів за умов підвищення реальних доходів, стимулювання заощаджень та акумуляції тимчасово вільних грошових ресурсів населення на потреби інвестування, на умовах відновлення довіри до вітчизняних кредитно-фінансових установ. Для цього, на нашу думку, необхідно:

- ⇨ забезпечити стовідсоткове фінансування поточних виплат заробітної плати, пенсій, стипендій, інших соціальних виплат, здійснювати поступове скорочення заборгованості за всіма видами виплат;
- ⇨ здійснювати розвиток фондів медичного і соціального страхування, піднімати рівень збереження внесків населення в фінансово-кредитних установах, шляхом надання державних гарантій та їх страхування;

- ⇨ стимулювати індивідуальну підприємницьку діяльність, шляхом спрощення процедури реєстрації для малих підприємств, надання їм податкових, кредитних пільг;
- ⇨ у співпраці з програмними заходами програми "Житло Тернопілля – 2004" та програми "Власний дім" поширювати підтримку приватних інвестицій у житлове будівництво, шляхом надання довгострокових пільгових кредитів для покриття частини витрат інвестора та споживчих кредитів населенню на придбання вітчизняних товарів довгострокового користування.

Держава не повинна зменшувати своєї участі у процесі відтворення на регіональному рівні, щоб не втратити важелів необхідних структурних перетворень у масштабах усієї країни. Негативні наслідки подібної політики є очевидними, але вони неминуче посиляться, зважаючи на неоднакову ринкову реакцію регіонів на реформи. Реструктуризація інвестиційної політики передбачає формування двох напрямків економічного розвитку.

Перший передбачає виділення тих галузей, в яких доцільно зберегти централізовані капітальні вкладення. Бюджетного фінансування потребують, насамперед, ті сфери економіки, куди приватні інвестори не будуть вкладати значні кошти. Маються на увазі освіта та наука, охорона здоров'я, культура, оборонна промисловість, монопольні галузі (такі як-електроенергетика та залізничний транспорт). Інвестиції повинні концентруватися на реалізації пускових програм з ліквідації наслідків Чорнобильської аварії, заходів, пов'язаних із соціальним розвитком сільської місцевості.

Державні централізовані вкладення передбачено спрямувати на реалізацію обмеженого числа обласних програм, підтримання державної інфраструктури, подолання наслідків стихійних лих, вирішення найгостріших соціальних та економічних проблем.

Другий напрямок державної інвестиційної політики полягає у трансформуванні ролі держави, яка при наявному дефіциті фінансових ресурсів та зростанні потреби в них передбачає, участь держави в інвестиційних процесах не лише як розподільника інвестиційних вкладень, а й як комерційного інвестора та повноправного партнера недержавних інвесторів.

Вдосконалення бюджетного фінансування пов’язане з пошуком раціональних методів використання фінансових коштів, призначених для інвестування. Державна підтримка за рахунок централізованих інвестицій повинна відбуватись як кредитування на поворотній та платній основах, а не безповоротно. Поворотне фінансування з Державного бюджету доцільно зорієнтувати на комерційний ефект від проведення конкретного інвестиційного проекту, оскільки будь-яка підтримка з боку держави найефективніша тільки на ранніх стадіях виконання проекту. Розміщувати обмежені централізовані капітальні вкладення слід тільки відповідно до державних цільових програм і лише на конкурсній основі.

Обов’язковою умовою прийняття рішень про фінансування має стати попередня експертиза проекту щодо його відповідності цілям і пріоритетам соціально-економічної політики, окупності централізованих капітальних вкладень. Окрім того, потрібно використовувати частину централізованих інвестиційних коштів на реалізацію особливо ефективних і швидкоокупних інвестиційних проектів, і об’єктів малого бізнесу, незалежно від їх галузевої структури та форми власності, для прискорення структурно-технологічної перебудови виробництва. Безповоротне фінансування з Державного бюджету необхідно зберегти для соціально значимих некомерційних об’єктів, що не мають власних джерел фінансування, а також сконцентрувати його на екологічних, оборонних, конверсійних та інших подібних проектах, які не розраховані на швидке отримання комерційної віддачі.

Скорочення обсягів централізованих капітальних вкладень економічно виправдане, якщо формування фінансової бази інвестиційних процесів за рахунок суб’єктів господарювання дає відчутні позитивні результати як на державному, так і на регіональному рівнях управління. В протилежному випадку зменшення інвестиційної активності держави супроводжуватиметься втратою контролю над ситуацією і сприятиме зростанню стихійності економічних процесів, збереженню вкрай невизначених перспектив розвитку галузей та регіонів.

В 2001 році обсяг бюджетних інвестицій області, включаючи інвестиції з обласного та районних бюджетів, становив 18,1 млн.грн. З урахуванням тенденції збільшення національних заощаджень за 2002-2005 рр. їх

середньорічний обсяг прогнозується довести до 22-25 млн.грн. Це можливо за умови забезпечення достатнього наповнення державного та місцевих бюджетів, гармонізації його витратної частини та підвищення ефективності витрачання державних коштів.

Велике значення має залучення іноземних інвестицій в економіку області. Сучасний їх обсяг не відповідає умовам відродження економіки області. Однак, тенденція, що склалася в останні роки, свідчить про підвищення інтересу з боку іноземних інвесторів до економічного потенціалу області. Обсяг прямих іноземних інвестицій станом на 1.01.2003р. становив 26,906 млн. дол. США [212]. За прогнозними розрахунками обсяг іноземних інвестицій в економіку області на кінець 2005 року зможе досягнути 30-35 млн. дол. США.

Залученню іноземних інвестицій буде сприяти також розповсюдження об'єктивної інформації про інвестиційні перспективи підприємств, галузей, районів, умови діяльності іноземних капіталів на території області та надання правової консультативної підтримки іноземним інвесторам, контроль за дотриманням інвестиційних зобов'язань, щорічне корегування та обновлення інвестиційного паспорта області, загалом, формування інвестиційної привабливості області.

В цілому ж мобілізацію фінансово-кредитних ресурсів для інвестування в економіку області можна забезпечити за рахунок впровадження наступних регулятивних заходів:

- ⇨ розширення практики цільового банківського та бюджетного кредитування галузей і виробництв, визнаних пріоритетними, надання пільгових кредитів тим господарюючим суб'єктам, які мають перспективи швидкого обороту капіталу та гарантованого збуту продукції;
- ⇨ подальшого зміцнення та розвитку ринку капіталів, забезпечення його спроможності до перерозподілу інвестиційних потоків, акумульованих капіталів та інвестиційного кредитування;
- ⇨ розвитку та формування механізмів підвищення фінансової стійкості інституційних інвесторів, страхових товариств, пенсійних фондів, ризикового страхування;

- ⇨ створення сприятливих умов для налагодження ділових контактів, належного рівня сервісу, сприяння у відкритті бізнес-центрів.

Спираючись на них область, за розрахунками експертів, може мобілізувати у 2002-2005рр. для розвитку і структурної перебудови економіки 1112,0 млн.грн.

Підсумовуючи вище сказане, основними шляхами оптимізацій фінансового механізму інвестування в економіку області є:

1. Вдосконалення системи державних капіталовкладень через використання конкурсної системи інвестування, що базується на експертизі інвестиційних проектів.
2. Вдосконалення місцевої фіскальної системи.
3. Надання інвестиційних кредитів.
4. Залучення капіталу шляхом активізації місцевого ринку боргових зобов'язань.
5. Створення галузевих економічних зон.
6. Розвиток регіональної інфраструктури, яка матиме відчутний позитивний вплив на економіку області (наприклад розвиток системи зв'язку, вкладання в екологію і т.д.).

З усіх вище перерахованих шляхів на даний момент найбільш перспективними, що реально дасть найбільшу віддачу, є випуск облігацій муніципальної позики.

У світовій практиці ринок місцевих цінних паперів є важливою складовою ринку державних цінних паперів. Місцеві позики є одним із важливих інструментів фінансування критичних суспільних потреб: для капіталовкладень в інфраструктуру і послуги (розвиток систем електро-, водопостачання та каналізації, будівництво житла, розвиток транспортних мереж, будівництво закладів освіти, охорони здоров'я), або для управління поточними фінансовими операціями. Основна мета облігацій місцевої позики не покривати поточний дефіцит місцевих бюджетів, а стимулювати господарську активність у регіоні. Випуск облігацій, у більшості випадків, спрямовується на фінансування розвитку інфраструктури і дає змогу акумулювати кошти на капітальні вкладення, обсяг яких у 7-10 разів перевищує розмір річних виплат боргу, залежно від термінів і процентів по

боргових зобов'язаннях. Це вимагає значної довіри до місцевих властей з боку суспільства та абсолютної готовності до виконання своїх зобов'язань, яка залежить від економічного потенціалу, фінансових показників адміністративної одиниці, структури і розміру боргових зобов'язань.

Функціонування місцевого ринку боргових зобов'язань може мати різні форми, основними з яких є: облігаційні позики, безоблігаційні позики, комунальний банківський кредит, комерційний комунальний кредит, комунальний кредит державних банків, взаємний комунальний кредит. Практика становлення ринку боргових зобов'язань в Україні пов'язана з використанням двох форм:

1) облігаційних позик;

2) комерційного комунального банківського кредиту.

Правова база для запозичень і випуску боргових зобов'язань регіональними і місцевими органами влади України була створена у 1991 році з прийняттям Закону України "Про цінні папери і фондову біржу". Останній передбачає можливості гнучкого підходу до випуску боргових зобов'язань міськими та обласними органами влади, оскільки не вимагає попередньої реєстрації випуску облігацій у центральних органах влади. Однак більшість місцевих органів влади не користувалися цим правом. Перші облігації були випущені регіональними і місцевими органами влади лише в лютому 1995 року, тобто після створення державного ринку облігацій у 1994 році.

З прийняттям у 1996 році Закону України "Про державне регулювання ринку цінних паперів" було закладено правові основи інституційного механізму регулювання функціонування ринку цінних паперів через встановлення права контролю за випуском і обігом облігацій місцевими органами влади і закріплення його за Державною комісією з цінних паперів і фондового ринку, яка є підзвітною Адміністрації Президента України. Обслуговування обігу державних цінних паперів здійснюється через депозитарну систему та безпосередньо Національним банком, тоді як за кордоном для такої мети створюються спеціальні банки (жироцентралі, жиробанки в Німеччині, комунальні банки взаємного кредиту у Швеції, банк взаємного кредитування у Франції, акціонерні комунальні банки у Бельгії) [126].

У 1997 році Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку розробила положення “Про порядок випуску та обігу облігацій місцевої позики”, і затвердила резолюцію “Про схвалення регулювання і процедур випуску місцевих боргових облігацій та їх обіг”, що набрала сили закону для регіональних і місцевих органів влади, і активізувала їх діяльність на ринку позичкового капіталу. Також право участі органів місцевого самоврядування у фінансово-кредитних операціях було підкріплено Законом України “Про місцеве самоврядування”.

Аналіз світової практики дозволяє на сьогодні виділити три типи облігацій місцевої позики :

- загальні облігації (цінні папери, під випуск яких муніципалітет надає “абсолютну гарантію”, а джерелами погашення боргу є прибутковий податок, податки з нерухомості та іншого приватного майна, податок з продажу);
- дохідні облігації (погашаються муніципалітетом за рахунок доходів, що надходять від використання об’єктів, створених на ці облігації);
- облігації подвійного захисту – це варіант поєднання перших двох типів облігацій (якщо запланованого джерела для покриття доходів не вистачає, місцева влада використовує усі інші наявні джерела доходів для виплати боргу).

Перераховані вище облігації використовуються для середньо- та довгострокових позик. Короткострокові облігації використовуються для покриття термінових бюджетних витрат і погашаються такі облігації протягом року.

Облігації місцевої позики, згідно умов вітчизняного законодавства [38] – це цінний папір, який засвідчує внесення його власником грошових коштів і підтверджує зобов’язання відшкодувати йому номінальну вартість цього цінного паперу в передбачений умовами випуску термін, з виплатою фіксованого процента. Економічним обґрунтуванням облігації такого типу є умови і джерела погашення, до яких відносять:

- кошти бюджету;
- доходи, які будуть отримані в результаті реалізації конкретних проектів, на які спрямовуються кошти, акумульовані за допомогою облігацій

місцевої позики у формі відсотку від доходу, що буде спрямовуватися на погашення зобов'язань;

- ⇨ кошти від реалізації заставного майна у разі обґрунтування ліквідності позики через заставу (при цьому до облігації додається інформація, що повинна містити перелік і балансову вартість об'єктів, які будуть реалізовані у разі несвоєчасного погашення позики, при цьому загальна сума емісії не може перевищувати суми балансової (залишкової) вартості зазначених об'єктів та відомостей про механізм відчуження зазначеного майна).

Рішення про випуск облігації місцевої позики приймається відповідною місцевою радою депутатів, а організаційні заходи здійснюють виконавчі органи відповідного рівня. Інформація про випуск реєструється та контролюється Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку. Максимальний обсяг облігацій місцевої позики обмежується 30 відсотками розміру бюджету емітента.

Перевагами облігацій місцевої позики на ринку цінних паперів є: висока дохідність, яка не оподатковується; надійність в плані економічних потрясінь; висока інвестиційна здатність.

Практика муніципальної позики в Україні через ринок боргових зобов'язань свідчить про те, що найбільші проблеми виникають в процесі визначення: застави з об'єктів муніципальної власності та відсотків по облігаціям. Зважаючи на складні економічні умови, в яких починалося становлення ринку місцевих боргових зобов'язань, в ряді випадків кредитні операції місцевими органами влади проводяться з порушеннями. Необхідність серйозного професійного підходу вимагає ситуація, що виникла в Одесі. Там первинне розміщення облігацій місцевої позики було зроблено в червні 1997 року з необґрунтовано високою прибутковістю по облігаціям. Що призвело до того, що з обіцяних інвесторам 91 млн.грн. міська адміністрація виплатила лише 250 тисяч гривень, тобто випуск облігацій стояв перед загрозою офіційного визнання його таким, що не може бути погашеним (у світовій практиці успішною вважається така емісія боргових зобов'язань, при якій місцеві органи влади забезпечують повернення 25% і більше запропонованих зобов'язань).

Незважаючи на те, що за облігаціями внутрішньої місцевої позики встановлено досить високий рівень доходу, який не оподатковується, основна маса інвесторів сумнівається в спроможності місцевої влади погасити борги, адже місцеві власті перебувають під сильним політичним впливом з боку центральних органі влади.

В ряді регіонів України, та у Тернопільській області зокрема, не використовується досвід муніципальних позик. В першу чергу, така ситуація викликана відсутністю ефективного економічного обґрунтування можливої емісії боргових зобов'язань, відсутністю досконалого організаційного механізму взаємовідносин між учасниками ринку муніципальних позик і кредиту, визначення форм випуску, механізму розміщення і погашення облігацій в області.

В контексті даних проблем ми вважаємо за доцільне запропонувати модель оцінки інвестиційних можливостей облігацій місцевої позики, яка базується на оцінці платіжної спроможності, ліквідності, фінансової стійкості емітента, в ролі якого виступатиме, скажімо, обласна рада депутатів з виконавчим органом – обласною державною адміністрацією.

Аналіз платіжної спроможності емітента рекомендуємо визначати за формулою:

$$BK = LA - KP, \qquad [3.24]$$

де, *ВК* – відносно вільний для інвестування капітал;

LA – ліквідні активи;

КР – поточні короткострокові пасиви.

Для досліджуваного регіону розрахунок платоспроможності емітента (6273060,6тис.грн. – 1806021,8тис.грн. = 4467038,8тис.грн.) показує, що в Тернопільської області існує достатній відносно вільний капітал для інвестування.

Короткострокові пасиви є найнебезпечнішими з позицій інвестиційного ризику. Їх короткостроковість вимагає концентрації активів в грошовій формі, що приводить до "омертвіння" капіталу, тому відносно вільними можна вважати лише кошти, які отримуються в результаті різниці між поточними ліквідними активами і поточними короткостроковими пасивами, і чим більша

величина цієї різниці, тим вищою буде спроможність місцевої влади платити по своїм зобов'язанням.

Ліквідність облігацій місцевої позики необхідно визначати через відношення грошових оборотних активів до короткострокових фінансових зобов'язань.

$$KAL = \frac{OK}{KP}, \qquad [3.25]$$

де, $KAL-$ коефіцієнт абсолютної ліквідності, оптимальне значення якого коливається в рамках 0,2-0,25; *ОК* – обігові кошти готові для розрахунків.

Значення коефіцієнту ліквідності для Тернопільської області складає 0,19 (KAL=345688,0/1806021,8=0,19), що є свідченням того, що випуск облігацій місцевої позики в регіоні є перспективним, оскільки ліквідність максимально наближена до оптимального значення.

Для більш детального уявлення розвитку муніципальних позик, ми пропонуємо здійснювати оцінку фінансової стійкості регіону, яка повинна проводитися в розрізі системи показників, що включають:

1) коефіцієнт фінансової незалежності, або коефіцієнт фінансової автономії, який є відношенням величини власних фінансових ресурсів регіону до загальної величини фінансових ресурсів, нормативне значення якого коливається від 0,5 і більше, що засвідчує збільшення фінансової незалежності і зниження інвестиційного ризику;
2) коефіцієнт фінансового левериджу, який характеризує співвідношення позичених і власних коштів регіону;
3) коефіцієнт фінансової стабільності, який визначається співвідношенням коефіцієнту фінансового левериджу до коефіцієнту співвідношення готівкових і безготівкових фінансових активів.

Серед перерахованих коефіцієнтів найважливішим є коефіцієнт фінансового левериджу, який визначає межі фіксованого прибутку, одержаного внаслідок використання боргового зобов'язання. У фінансовому менеджменті європейських країн аналітики використовують коефіцієнти левериджу двох типів: операційний і ліквідаційний. Коефіцієнти операційного типу характеризують фінансовий добробут регіону. Ліквідаційний тип коефіцієнтів не враховує динамічних аспектів функціонування економіки регіону, тому що

передбачається, що емітент у разі неспроможності погасити власну заборгованість перед позичальником повинен розраховуватися майном, що знаходиться у комунальній власності. До коефіцієнтів ліквідаційного типу належать коефіцієнт залучення коштів і коефіцієнт капіталізації. Показниками операційного типу є коефіцієнт відношення надходження коштів до поточних виплат і розширений коефіцієнт покриття. Методику розрахунку зазначених коефіцієнтів левериджу розкрито в таблиці 3.12.

Таблиця 3.12

Методика розрахунку коефіцієнтів фінансового левериджу

Коефіцієнти	**Методика розрахунку**
залучення коштів	Сукупні зобов'язання / власні фінансові ресурси
Капіталізації	Довгострокова заборгованість / (довгострокова заборгованість + власні фінансові ресурси)
Відношення надходження коштів до поточних виплат	(Чистий прибуток + амортизація + Інші нарахування)/ поточні виплати за довгостроковими позиками
розширений коефіцієнт покриття	(Чистий прибуток + амортизація + інші виплати + процентні витрати + лізингові витрати в рахунок платежів) / (поточні виплати в рахунок платежів за довгостроковими позиками + процентні витрати + лізингові витрати в рахунок платежів)

Змоделюємо можливу інвестиційну привабливість облігацій, які могли б бути випущені Тернопільською обласною радою для залучення додаткових фінансових ресурсів, на розвиток економіки регіону, в якості джерела можливого погашення (в даному випадку візьмемо кошти бюджету області (див. табл. 3.13).

На підставі розрахованих коефіцієнтів можна зробити такі висновки:

1. Коефіцієнт фінансового левериджу показує про можливості росту довгострокових пасивів по облігаціям Тернопільської обласної ради, які в 2002 році не погашалися в середньому на 50% доходами бюджету адміністративно-територіального утворення.
2. Коефіцієнт фінансової незалежності за останні два роки зріс у 2 рази, однак він на 40 % нижче оптимального, це пов'язано з тим, що основна частка регулюючих податків (податок на прибуток, ПДВ, акцизний збір) повністю надходять до Держаного бюджету.

Таблиця 3.13

Показники фінансової стійкості Тернопільської області у 2000 та 2002 роках*

Коефіцієнти фінансової стійкості	Оптимальне значення	Алгоритм розрахунку
Коефіцієнт фінансового левериджу	<1	Позичені фінансові ресурси з Державного бюджету/ Власні доходи **2000 рік: 918,9тис.грн. / 40642 тис.грн.= 0,02** **2002 рік: 309271,1 тис.грн / 211997,3 тис.грн.=1,45**
Коефіцієнт фінансової незалежності	>0,5	Власні і закріплені доходи / Загальна величина доходів бюджету області **2000 рік: 98067,2 тис.грн. / 706719,0 тис.грн. = 0,14** **2002 рік: 211997,3тис.грн./675238,621 тис.грн.=0,31**
Коефіцієнт фінансової стабільності	<1	Коефіцієнт фінансового левериджу / коефіцієнт відношення готівкових до безготівкових форм залучення фінансових ресурсів **2000 рік: 0,02 / 918,9млн.грн.: 703,9млн.грн. = 0,02 / 1,3 =0,015** **2002 рік:** **1,45/ 345,688 млн.грн.: 11,011 млн.грн.= =1,45 / 31,4 = 0,05**

*** Таблиця складена на основі даних Головного фінансового управління Тернопільської обласної державної адміністрації**

3. Оскільки показник фінансової стабільності в економіці регіону не перевищує нормативного значення, то виконавчі структури повинні працювати над ростом інвестиційної привабливості облігацій місцевої позики, яка дозволятиме збільшувати фінансові ресурси регіону щорічно приблизно на 30% від власних та закріплених доходів бюджету області попереднього періоду, що законодавчо закріплено у Положенні про порядок випуску облігацій місцевої позики [38].

Активізувати розвиток ринку місцевих боргових зобов'язань можна, на нашу думку, шляхом ліквідації таких основних причин, які стримують сьогодні розвиток ринку цінних паперів не тільки в Тернопільській області, а й у більшості регіонів України:

1. Невідпрацьованість механізму випуску і обігу облігацій в законодавчому порядку. Незважаючи на те, що Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку було затверджено 13 жовтня 1997 року положення “Про порядок випуску та обігу облігацій місцевої позики”, питання механізму погашення і електронної системи обліку облігацій не вирішено до цих пір.
2. У міжнародній практиці існують базові умови випуску місцевих боргових зобов’язань, дотримання яких підніме надійність облігацій і збільшить попит на них. До них належать: обґрунтований термін і графік погашення; ефективна структура процентних ставок, високий рівень захисту облігацій; вибір зручного способу продажу облігацій.
3. Негативний вплив на інвестиційну привабливість облігацій місцевих позик мають економічні труднощі, необґрунтований рівень доходності облігацій внутрішньої державної позики, довготривала процедура оцінки кредитного рейтингу, оскільки великі міста віддають перевагу мобілізації коштів за допомогою кредитів, а не облігацій.
4. Практика функціонування фондового ринку України свідчить про його роздробленість, з точки зору регіонів і нерівномірність розвитку фінансової інфраструктури. Так, Центральна (Київ і Київська область) і Східна (Харківська, Донецька і Дніпропетровська області) частини України мають більш розвинуту інфраструктуру фінансових ринків порівняно із Заходом і Півднем країни.
5. Нерівномірний розподіл фінансових ресурсів по країні, нестача професійних знань, обмеження, що накладені органами державної влади на банки та інші фінансові установи, перешкоджають створенню єдиної системи місцевих фінансових ринків.
6. Відсутній інститут офіційних дилерів з питань розвитку місцевого ринку цінних паперів.
7. Серйозною проблемою залишається довіра до всіх форм позик в Україні, коливання курсу долара за останні роки, дефіцитність місцевих бюджетів, що стримує вкладання коштів населенням в боргові зобов’язання місцевих органів влади. Небезпідставними залишаються підозри, що частина запозичених коштів може бути

використана не за призначенням, що вимагає суттєвого вдосконалення кредитної справи на регіональному рівні.

Вирішення цих проблем у найближчий час дозволить активізувати розвиток місцевого ринку цінних паперів, який дасть поштовх до розвитку ринку комунальних позик і комунального кредиту, що дозволить ефективно вирішувати місцеві питання фінансового забезпечення територій.

Висновки до ІІІ розділу

Результати проведеного наукового дослідження в третьому розділі дали змогу зробити такі висновки та пропозиції.

1. Бюджетне нормування, будучи складовою фінансового механізму регулювання економіки регіону, направлене на забезпечення рівноцінних підходів до планування та фінансування видатків бюджетів регіону, дозволяє контролювати ефективне, раціональне та цільове використання бюджетних коштів.

В частині вдосконалення діючого функціонального механізму бюджетного нормування ми пропонуємо вдосконалити алгоритм визначення обсягів витрат на управління та на освіту. Так, при визначенні видатків, за формульним методом на утримання установ освіти, що фінансуються з обласного бюджету пропонується корегувати формули, відповідно до видаткових потреб на підготовку кадрів, на утримання обласної психолого-медико-педагогічної консультації, контрольно-ревізійного відділу, відділу соціального розвитку, а також збільшити в три рази коефіцієнт витрат на фінансування підвищення кваліфікації працівників бюджетної сфери. Крім того, пропонується відкоригувати формулу розрахунку обсягу видатків на освіту для бюджету району.

У формулу розрахунку обсягу видатків на органи місцевого самоврядування для бюджету району пропонується ввести зміни, враховувавши кількість адміністративно-територіальних одиниць в районі та типові штатні нормативи.

З метою забезпечення відповідності видаткових зобов’язань органів місцевої влади і регулятивних функцій по забезпеченню збалансованого соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень,

ми пропонуємо, нормативи бюджетної забезпеченості корегувати на коефіцієнт розвитку адміністративно-територіального утворення.

Алгоритм розрахунку видаткових потреб території повинен включати механізми диференціації нормативів залежно від рівня соціально-економічного розвитку кожного району, який ми рекомендуємо обчислювати через механізм середньозважених індексів по таких показниках: обсяги промислового виробництва, роздрібного товарообігу, виробництва товарів народного споживання, платні послуги населенню, рівень середньомісячної заробітної плати, рівень офіційно зареєстрованого безробіття в районі.

Крім цього, при визначенні видаткових потреб території повинні використовуватися агреговані нормативи бюджетної забезпеченості, які дозволятимуть враховувати специфіку регулятивних функцій місцевих органів влади по забезпеченню функціонування адміністративно-територіальних утворень.

2. Механізм фінансового вирівнювання – це складова бюджетного регулювання, яка направлена на збалансування доходів і видатків бюджетів, вирівнювання бюджетної забезпеченості територій за допомогою методу відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків і доходів, або через систему міжбюджетних трансфертів.

Для вдосконалення наукового апарату характеристики механізму фінансового вирівнювання ми пропонуємо використовувати пояснюючу модель, в якій механізм фінансового вирівнювання розглядається як сукупність міжрівневих фіскальних зв’язків, що передбачають: організаційні основи взаємовідносин між державними і місцевими органами влади з використанням централізованого і децентралізованого підходів; поділ і правове закріплення між диференційованими рівнями відповідальності за виконання окремих соціальних і економічних функцій; визначення величини видатків, що забезпечують виконання повноважень, закріплених за кожним рівнем бюджетної системи; встановлення і правове закріплення джерел доходів бюджетів усіх рівнів; форми підтримки регіонів з використанням методу пропорційності, методу розрахунку нормативного бюджетного фінансування на одного жителя в окремій галузі регіону, методу розрахунку потреби в субсидіях на комплексне покриття капітальних, експлуатаційних і поточних затрат

регіону, методу розрахунку дотацій, що базується на вирівнюванні соціально-економічного розвитку відсталих територій на основі оцінювання економічного потенціалу територій.

3. Оцінка діючого механізму реформування міжбюджетних відносин дала можливість виявити такі негативні тенденції: порушення прозорості формульного підходу у визначенні видаткових можливостей з належним врахуванням специфічних особливостей бюджетів різних рівнів; відсутність законодавчих гарантій рівномірного розподілу коштів, дотацій вирівнювання, що ускладнює ефективне управління коштами місцевих бюджетів і створює стимули для штучного завищення податкової бази; відсутність плану вдосконалення міжбюджетних відносин на рівні Міністерства фінансів України.

Для вдосконалення системи міжбюджетного вирівнювання пропонуємо на рівні Мінфіну України розробити програму реформування міжбюджетних відносин, яка б включала: 1) механізми вдосконалення формул для обрахунку відносних видаткових потреб; 2) агреговані нормативи середньодушових видатків, а також розробка коефіцієнтів, які б віддзеркалювали частки основних функцій в загальній сумі видатків бюджетів певних рівнів; 3) розширення повноважень органів місцевого самоврядування, яке має супроводжуватися встановленням мінімальних середньодушових видаткових норм, що повинні дотримуватися при плануванні та виконанні бюджетних призначень у таких соціально-важливих сферах як охорона здоров'я та освіта; 4) перегляд процедури додаткових корегувань, для чого слід визначити прийняті критерії таких коригувань та відповідні коефіцієнти; 5) удосконалення механізму надання прямих трансфертів із Державного бюджету, коли стає очевидним, що план надання трансфертів шляхом щоденних відрахувань недовиконується; 6) оцінку результативності проведення реформи міжбюджетних відносин (з періодичністю раз на рік), із запровадженням ретельного моніторингу застосування формул органами місцевого самоврядування всіх рівнів, а також відстеженням змін в розподілі загального обсягу бюджетних ресурсів та виявленням випадків, коли органи місцевого самоврядування коригують свою мережу бюджетних установ та організацій, і штати з метою оптимізації видатків в умовах жорстких бюджетних обмежень.

4. Модель фінансового механізму інвестування в економіку регіону пропонуємо характеризувати в розрізі таких блоків:

напрями інвестиційної діяльності;

інвестиційний портфель регіону та оперативне управління ними через: вибір форм і джерел фінансування; оптимізацію складу і джерел інвестиційних ресурсів; оцінку інвестиційної привабливості окремих інвестиційних проектів і вибір найбільш ефективних з них.

форми і методи залучення інвестицій в економіку регіону через: розвиток місцевого ринку боргових зобов'язань; направлення коштів від приватизації комунальної власності на інвестиційні проекти.

Оцінку ефективності регулятивного впливу фінансового механізму на інвестиційний процес доцільно проводити в розрізі таких видів ефективності: фінансової, бюджетної, економічної, соціальної.

5. Основна проблема розвитку інвестиційного процесу в області зводиться до вкрай обмежених можливостей внутрішніх нагромаджень та неспроможності приватних інвесторів подолати проблеми нестачі капіталовкладень для пожвавлення економічного зростання. Тому пріоритетом інвестиційної політики та діяльності виконавчих структур, на нашу думку, має стати визначення і впровадження активної інвестиційної стратегії, яка передбачала б наступні напрямки:

⇨ Запровадження невідкладних заходів щодо розвитку фондового ринку, зокрема ринку корпоративних цінних паперів та їх похідних.

⇨ Створення більш привабливого мезоекономічного середовища, тобто формування обласного бюджету із мінімальним дефіцитом, забезпечення належного рівня бюджетних надходжень, скорочення (шляхом надання окремих пільг інвесторам) податкового навантаження до розмірів, які б стимулювали інвестиційний процес і структурну перебудову.

⇨ Вдосконалення амортизаційної політики (націленої на стимулювання виробництва), вдосконалення практики використання централізованих інвестиційних ресурсів, більш широке використання інститутів фінансового лізингу, страхування інвестиційних ризиків.

⇨ Введення спеціальних податкових стимулів для інвестиційно-інноваційної діяльності, розвитку малого підприємництва, експорту

високотехнологічної продукції, за допомогою вдосконалення законодавства з оподаткування, реєстрації нових підприємств, митних процедур та захисту іноземним інвестицій, що вкладаються в цінні папери.

⇨ Зближення рівнів прибутковості виробничого, торговельного та фінансового капіталів, регулювання податкового навантаження, вдосконалення процесів ціноутворення та використанням митно-тарифних важелів.

6. В Тернопільській області не використовується досвід муніципальних позик, що пов'язано з відсутністю ефективного економічного обґрунтування можливої емісії боргових зобов'язань, відсутністю досконалого організаційного механізму взаємовідносин між учасниками ринку муніципальних позик, визначення форм випуску, механізму розміщення і погашення облігацій в області. В такій ситуації доцільно запропонувати модель оцінки інвестиційних можливостей облігацій місцевої позики, яка базується на оцінці платіжної спроможності, ліквідності, фінансової стійкості емітента і повинна включати:

1) коефіцієнт фінансової незалежності або коефіцієнт фінансової автономії, який є відношенням величини власних фінансових ресурсів регіону до загальної величини фінансових ресурсів.

2) коефіцієнт фінансового левериджу, який характеризує співвідношення позичених і власних коштів регіону;

3) коефіцієнт фінансової стабільності, який визначається співвідношенням коефіцієнту фінансового левериджу до коефіцієнту співвідношення готівкових і безготівкових фінансових активів.

Основні результати дослідження по даному розділу знайшли відображення в таких працях автора [58, 61, 62, 63, 64, 66], які відповідають позиціям переліку використаної літератури.

ВИСНОВКИ

У дисертації проведено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення наукової задачі щодо розробки положень та практичних рекомендацій по удосконаленню фінансового регулювання регіональної економіки. Наукова задача вирішена шляхом обґрунтування фінансового механізму державного регулювання економіки регіону та впливу його складових на фінансові результати та передумови соціально-економічного розвитку територіальних утворень.

1. Фінансовий механізм державного регулювання економіки адміністративно-територіального утворення – це сукупність фінансових інструментів, за допомогою яких створюються фінансові передумови та стимули для соціально-економічного розвитку території, відповідно до цілей та завдань регіональної економічної політики. Складовими частинами фінансового механізму державного регулювання є фінансові показники, нормативи, ліміти й резерви, стимули і санкції.

2. Для проведення оцінки фінансової бази регіону в роботі запропонована та апробована секторна модель аналізу формування та використання фінансових ресурсів регіону, яка на відміну від діючої практики аналізу регіональних фінансових ресурсів не обмежується лише коштами місцевих бюджетів і централізованими загальнодержавними фондами, тобто управлінським рівнем, а акумулює фінанси сектору державного управління (місцевих органів влади), фінанси сектору підприємств, фінанси населення, фінанси створені в секторі фінансових і кредитних установ регіону (депозити в національній і іноземній валюті, кошти, залучені через ринок місцевих боргових зобов'язань), фінанси тіньового сектору економіки.

3. Бюджетний механізм регулювання соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень реалізується через: формування грошових фондів, які забезпечують діяльність територіальних органів влади; фінансування галузей місцевого господарства; контроль за фінансово-господарською діяльністю суб'єктів господарювання, що знаходяться на даній території; розподіл і доведення до населення створених благ та послуг у формі соціальних трансфертів. Аналіз формування та використання ресурсів загального фонду бюджету Тернопільської області вказує на позитивну динаміку росту видатків на розвиток народного господарства області, що посилює його регулятивну функцію. Оцінка формування та використання спеціального фонду показує, що його основна мета дещо нівелюється, що пояснюється необґрунтованим маніпулюванням статтями загального та спеціального фондів у зв'язку з постійною недостачею бюджетних ресурсів.

Для того, щоб розширити дохідну базу для посилення регулятивної функції місцевих бюджетів пропонується: повернути податок на прибуток підприємств (усіх форм власності) до місцевого бюджету відповідної території,

на якій розташований суб'єкт господарювання та оптимізувати ставку оподаткування за допомогою моделі, яка базується на коефіцієнтах чутливості економіки до зміни в оподаткуванні та враховує частку тіньового сектору економіки; запровадити нові види місцевих податків, які мають широку базу до оподаткування та забезпечили б зростання власних бюджетних надходжень територій (податок на депозити комерційних банків, майновий податок, тощо); удосконалити рівень податкового адміністрування.

5. Для вдосконалення правового поля фінансового механізму регулювання соціально-економічного розвитку адміністративно-територіального утворення пропонується законодавчо закріпити чотирьохрівневу бюджетну систему України за джерелами власних доходів. Тобто повинні бути враховані усі рівні бюджетного процесу: державний, обласний, районний, базовий (рівень села, селища, міста, району в місті).

6. Одним із напрямків ефективності фінансового механізму державного регулювання економіки регіону як на державному, так і на регіональному рівнях є запровадження системи фінансового контролінгу, завдання якого, на нашу думку, доцільно звести до: визначення інформаційної потреби відповідних інституційних одиниць у фінансовій інформації; вдосконалення аналітичних засад фінансової політики; координації процесу планування, прогнозування, контролю за формуванням і використанням фінансових ресурсів регіону; порівняння планових і фактичних показників виконання загального та спеціального фондів; визначення альтернатив прийняття управлінських рішень щодо використання фінансових ресурсів.

7. Бюджетне нормування, будучи складовою фінансового механізму регулювання соціально-економічного розвитку адміністративно-територіального утворення, направлене на забезпечення рівноцінних підходів до планування та фінансування видатків бюджетів регіону, дозволяє контролювати ефективне, раціональне та цільове використання бюджетних коштів. В частині вдосконалення діючого механізму бюджетного нормування ми пропонуємо вдосконалити алгоритм визначення обсягів витрат на управління та на освіту. З метою забезпечення відповідності видаткових зобов'язань органів місцевої влади і регулятивних функцій по забезпеченню збалансованого соціально-економічного розвитку адміністративно-

територіальних утворень пропонується нормативи бюджетної забезпеченості корегувати на коефіцієнт розвитку адміністративно-територіального утворення.

8. Для вдосконалення наукового апарату дослідження системи фінансового вирівнювання в роботі запропоновано пояснюючу модель, в якій механізм фінансового вирівнювання розглядається як сукупність міжрівневих фіскальних зв'язків, що включають: організаційні основи взаємовідносин між державними і місцевими органами влади з використанням централізованого і децентралізованого підходів; поділ і правове закріплення відповідальності за виконання окремих соціальних і економічних функцій; визначення величини видатків, що забезпечують виконання повноважень, закріплених за кожним рівнем бюджетної системи; встановлення і правове закріплення джерел доходів бюджетів усіх рівнів; форми підтримки регіонів з використанням: методу пропорційності, методу розрахунку нормативного бюджетного фінансування на одного жителя в окремій галузі регіону, методу розрахунку потреби в субсидіях на комплексне покриття капітальних, експлуатаційних і поточних затрат регіону, методу розрахунку дотацій, що базується на вирівнюванні соціально-економічного розвитку відсталих територій на основі оцінювання економічного потенціалу територій. Для характеристики процесу реформування системи міжбюджетних відносин рекомендується використовувати такі критерії: ступінь ефективності формування та використання місцевих бюджетів; прозорість бюджетних рішень; рівень відповідальності місцевих органів влади; рівень забезпеченості соціальних потреб; рівень економії фінансових ресурсів регіону.

9. Для вдосконалення системи міжбюджетного вирівнювання пропонується:

- ⇨ Запровадити механізм вдосконалення формул для обрахунку відносних видаткових потреб, який повинен включати: середньодушові видаткові норми; чисельність населення відповідного регіону; коефіцієнти (індекси) бюджетних потреб, що визначають позицію конкретної адміністративно-територіальної одиниці відносно середнього по Україні показника.
- ⇨ Встановити мінімальні середньодушові видаткові норми, що повинні дотримуватися при плануванні та виконанні бюджетних призначень у таких соціально-важливих сферах як охорона здоров'я та освіта.

- ⇨ Проводити оцінку результативності проведення реформи міжбюджетних відносин (з періодичністю раз на рік) в розрізі таких показників: ступінь вирівнювання (коефіцієнт варіації) середньодушових видатків районів та міст, а також областей до середньоукраїнського значення; динаміка заборгованості місцевих бюджетів; ступінь кореляції між змінами в обсягах трансфертів та запланованими надходженнями, а також між обсягом трансфертів та економією видатків.
- ⇨ Здійснювати ретельний моніторинг застосування формул органами місцевого самоврядування всіх рівнів, а також відстежувати зміни в розподілі загального обсягу бюджетних ресурсів та виявляти випадки, коли органи місцевого самоврядування коригують свою мережу бюджетних установ та організацій і штати, з метою оптимізації видатків в умовах жорстких бюджетних обмежень.

10. Оцінку ефективності регулятивного впливу фінансового механізму на інвестиційний процес доцільно проводити в розрізі таких видів ефективності: фінансової, бюджетної, економічної, соціальної, які включають традиційні та динамічні методи оцінки ефективності капіталовкладень.

11. Для ефективного економічного обґрунтування емісії боргових зобов'язань, нами розроблено та апробовано модель оцінки інвестиційних можливостей облігацій місцевої позики, яка базується на оцінці платіжної спроможності, ліквідності, фінансової стійкості емітента, в ролі якого виступатиме, обласна рада депутатів з виконавчим органом – обласною державною адміністрацією. Оцінка фінансової стійкості регіону повинна проводитися в розрізі системи показників, яка повинна включати: коефіцієнт фінансової незалежності, або коефіцієнт фінансової автономії; коефіцієнт фінансового левериджу; коефіцієнт фінансової стабільності.

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

Закони України

1. Конституція України: Прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Офіційне видання Верховної Ради -К., 1996, - 118с.
2. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року, № 2542-III.
3. Закон України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” від 16.07.99 р. №996-XIV.
4. Закон України “Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні” від 30 жовтня 1996 року № 448/96-ВР // Голос України від 26.11.96р.
5. Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”.
6. Закон України “Про Державний бюджет України на 2000 рік” // Фінанси України. – 2000 . - № 3.
7. Закон України “Про Державний бюджет України на 2001 рік” // Фінанси України. – 2001. - № 3.-С.14-61.
8. Закон України “Про Державний бюджет України на 2002 рік” // Фінанси України. – 2002 - № 3.-С.14-61.
9. Закон України “Про Державний бюджет України на 2003 рік” // Офіційний вісник України.–2003.–№ 2.– С. 6-135.
10. Закон України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” від 5.10.2000р. №2017 // Відомості Верховної Ради України, 2000, №48, ст. 409
11. Закон України “Про державну підтримку малого підприємництва” від 19.10.2000р. №2063, Відомості Верховної Ради України, 2000.- №51-52.
12. Закон України “Про державну податкову службу в Україні” від 24.12.93 р. №3813-XII.
13. Закон України “Про інвестиційну діяльність” // Відомості Верховної Ради України, - 1991. - №47. – С.1351.
14. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” // Голос України. – 1999 р.– №84. – С.7-9.

15. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" // Голос України - 1997.-№102.-С.5-14.
16. Закон України "Про оподаткування прибутку підприємств" від 22.05.97 р. №283/97-ВР.
17. Закон України "Про пенсійне забезпечення" від 5.11.1991 №1788 // Відомості Верховної Ради України, 1992. - №2.
18. Закон України "Про податок з доходів фізичних осіб" від 22 травня 2003 року // Праця і зарплата. – 2003.- №889.
19. Закон України "Про податок на додану вартість" від 03.04.97 р. №168/97-ВР.
20. Закон України "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами" від 21.12.2000р. №2181 // Вісник податкової служби України. – 2001.- №9.
21. Закон України "Про ратифікацію Європейської Хартії про місцеве самоврядування" від 15.07.97 // Відомості Верховної ради України.-1997.- № 38.-С.36.
22. Закон України "Про розмір внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування" від 11.01.2001р. №2213 // Відомості Верховної Ради України, 2001р. - №11
23. Закону України "Про систему оподаткування" від 25.06.91 р. №1251-XII.
24. Закон України "Про формування місцевих органів влади і самоврядування" // Урядовий кур'єр.-1994 -5 лютого -С.10-11.
25. Закон України "Про цінні папери та фондову біржу" від 18.06.91 №1201 - XII/ Збірник нормативних актів.-К.: «Торговий дім», 1992, 47с.
26. Постанова Верховної Ради України "Про Основні напрями бюджетної політики на 2003 рік (Бюджетна резолюція)" від 4.07.2002 року
27. Постанова Верховної Ради України "Про структуру бюджетної класифікації України" від 12 липня 1996 року №327 // Відомості Верховної Ради України, - 1996.- №42 – С.584-601.
28. Проект Податкового кодексу України.

Укази Президента України

29. Указ Президента України від 23.07.98 р. №817/98 "Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності".

30. Указ Президента України від 22.07.1998р. №810 “Про Концепцію адміністративної реформи в Україні”
31. Указ Президента України від 25.05.2001р. №341 “Про Концепцію державної регіональної політики”
32. Указ Президента України від 10.07.1998р. №761/98 “Положення про порядок випуску та обігу облігацій зовнішніх позик України” // Офіційний вісник України . – К., 1998.-№28., С.4.
33. Указ Президента України від 3.07.1998р. №727 “Про спрощену систему оподаткування, обліку і звітності суб’єктів малого підприємництва” // Офіційний вісник України . – К., 1998.-№27., С.1.

Постанови Кабінету Міністрів України, положення

34. Про затвердження Порядку фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенції з державного бюджету / Постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 2002 р. №256.
35. Про затвердження Порядку розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів, нормативів відрахувань від загальнодержавних податків та зборів, обсягів доходів і видатків загального фонду бюджету Автономної республіки Крим та місцевих бюджетів / Постанова КМУ від 29.12.2000, № 1932.
36. Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами / Постанова КМУ від 5.09.2001р. №1195.
37. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2001 р. №1195 / Постанова КМУ від 14.09.2002р. №1382.
38. Положення про порядок випуску та обігу облігацій місцевих позик, затверджене рішенням Державної комісії з цінних паперів і фондового ринку № 48 від 13 жовтня 1997 року // Ринок цінних паперів України.-1997.-№11-12.-С.52-57.
39. Декрет Кабінету Міністрів України від 20.05.1993 року №56 “про місцеві податки і збори”.

40. Наказ Міністерства Фінансів України від 08.08.2002 року №621 “Про запровадження результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм”.
41. Наказ Міністерства Фінансів України від 27.02.1998 №45 “Про затвердження механізму обмеження витрачання бюджетних коштів” // Офіційний вісник України.- К., 1998.- №3. – С.208.
42. Наказ Державного казначейства України від 4 листопада 2002 року №205 “Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів”.

43. Абанкина И., Абанкина Т., Высоковский А., Доходы муниципальных образований // Финансы.-1998.-№2.-С.17-21.
44. Алымов А.Н., Заставный Ф.Д. Региональные проблемы экономического и социального развития -К.: Наукова думка, 1982.-299с.
45. Андрушків Б.М. Основи теорії та практики управління -Львів: Світ, 1993-204с.
46. Андрущенко В.Л. Фінансова думка заходу в ХХ столітті: теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів. – Львів: Каменяр, 2000.–303с.
47. Андрущенко В.Л. Фіскальне адміністрування як наука і мистецтво // Фінанси України, 2003, №6, С.27-35.
48. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы).-М.: ОАО «НПО Экономика», 2000.-302с.-(Энциклопедия управленческих знаний).
49. Базилевич В.Д., Баластрик Л.О. Державні фінанси. Навчальний посібник/ За заг. ред. Базилевича В.Д. – К.: Атіка, 2002.– 368с.
50. Базилюк А.В., Коваленко С.О. Тіньова економіка в Україні.-К.: НДЕІ Міністерства економіки України, 1998.-206 с.
51. Балабанов И.Т. Основы финансового менеджмента. Как управлять капиталом? – М.: Финансы и статистика. – 1994. – С. 25.
52. Бескид Й.М. Державний бюджет України // Методичні рекомендації. – Тернопіль, 1996.

53. Білик М.Д., Золотко І.А. Податкова система України: Навч.-методичний посібник. – К.: КНЕУ, 2000.- 190с.
54. Білуха М.Т. Методологія наукових досліджень: Підручник. – К.: АБУ, 2002. – С.480.
55. Бланк И.А. Инвестиционный менеджмент. – К.: МП “ИТЕМ” ЛТД “Юнайтед Лондон Трейд Лимитед”, 1995. – С114.
56. Бланк И.А. Стратегия и тактика управления финансами. – К.: МП «ИТЕМ-ЛТД», 1996. – 534с.
57. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії. Вступ до фінансової науки / Передмова та наукове редагування В.М. Федосова – К.: Либідь. – 2000.
58. Бречко О.В. Перспективні шляхи зміцнення фінансового потенціалу регіону // Ефективність державного управління (регіональний аспект): Матеріали науково-практичної конференції. – Львів: ЛФУАДУ, 2001.-205с. – С.25-31.
59. Бречко О.В. Аналіз нормативно-правової бази формування та використання фінансових ресурсів регіону // Міжнародна студентсько-аспірантська наукова конференція “ Україна в XXI столітті: формування економічної системи. – Львів: Львівський національний університет імені Івана франка .- 2001.
60. Бречко О.В. Методичні підходи до вдосконалення аналізу фінансового забезпечення регіонального управління // Регіональні аспекти розвитку і розміщення продуктивних сил України. - Тернопіль: Економічна думка. - 2002.-№ 6.-С. 73-77.
61. Бречко О.В. Напрями реформування місцевих фінансів України // Управління розвитком соціально-економічних систем: глобалізація, підприємництво, стале економічне зростання. Матеріали першої міжнародної та другої всеукраїнської наукової конференції студентів та молодих вчених. – Донецьк: Донецький національний університет, 2001, Частина 2,-271с.-С.64-66.
62. Бречко О.В. Перспективи вдосконалення системи міжбюджетного трансфертування в умовах проведення бюджетної реформи в Україні // Бюджетно-податкова політика в Україні (проблеми та перспективи

розвитку). Збірник наукових праць за матеріалами науково-практичної конференції (20-22.12.2001р). – Ірпінь, Академія державної податкової служби України, 2002. – 699с. – С. 424-426.

63. Бречко О.В. Перспективи оптимізації фінансового механізму регулювання регіонального розвитку на 2003 рік в контексті адміністративної реформи в Україні // Економічні проблеми ринкової трансформації України: Тези доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції 3-4 грудня 2002 року – Львів, Львівський банківський інститут НБУ, 2002. – 285с. – С.34-35.
64. Бречко О.В. Перспективи функціонування ринку боргових зобов'язань у зміцненні фінансової бази регіону // Вісник Тернопільської академії народного господарства. – 2001.-№ 16.- С. 65-70.
65. Бречко О.В. Пошук оптимальних параметрів оподаткування економіки через призму макроекономічних моделей // Держава та регіони. Серія: економіка та підприємництво – №1, 2003. – 390с. - С.31-35.
66. Бречко О.В. Трансформація системи міжбюджетних трансфертів в умовах проведення бюджетної реформи в Україні // Наукові записки. Серія економіка.-2002.-№ 12.- С.114-118.
67. Бречко О.В. Удосконалення контролю в системі управління фінансовими ресурсами регіону // Фінанси України. -2002.- № 9. – С.150-154.
68. Желюк Т.Л., Бречко О.В. Фінансовий механізм децентралізації в Україні //Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Економічні проблеми ринкової трансформації України. Збірник наукових праць / Відп. ред. акад. НАНУ М.І. Долішній. – Львів: НАН України. Інститут регіональних досліджень. - 2003.- Випуск 1 (XXXIX). - 602с. - С. 49-58.
69. Бюджетний і податковий огляд. Моніторинг запровадження міжбюджетної реформи в Україні.-К.: Група фіскального аналізу при Комітеті Верховної Ради України з питань бюджету. 2001.-186с.
70. Бюджети Тернопільської області за 1998-2002 роки – Тернопіль, Головне фінансове управління Тернопільської обласної державної адміністрації.
71. Василик О.Д. Теорія фінансів: Підручник. – К.: НІОС. 2000. – 416с.
72. Василик О.Д., Павлюк К.В. Державні фінанси України: Підручник.-К.: НІОС. - 2002. – С.595.

73. Вебер А. Теория размещения промышленности, Л-М., 1926
74. Величко О. Бюджетне фінансування соціальної інфраструктури: Вища школа, 1997.
75. Вісник податкової служби України.- 2001 р.- № 46.- С. 3-5.
76. Вітренко Ю. Місцеві бюджети: нормативи бюджетної забезпеченості населення території // Економіка Радянської України. – 1991. – № 7. – С.85.
77. Воронкова О.М. Податкове регулювання економічних процесів // Фінанси України .-2003.- №6. – С.40-46.
78. Галушко О.С. Формування державного та місцевих бюджетів в умовах трансформації економіки // Фінанси України.-2001.-№ 5.-С.51-58.
79. Гальчинський А. Україна: поступ у майбутнє. – К.: Основи. – 1999. – С. 23.
80. Годме П. М. Финансовое право; Пер. с франц. – М.: Прогресс. – 1978. – С. 141.
81. Гордей О.Д., Василик Д.О. Бюджетний механізм забезпечення зростання суспільного добробуту // Фінанси України, 2003, №4, С.29-32.
82. Государственные финансы: Учеб. пособие / Под ред. проф., докт. екон. наук В.М. Федосова, С.Я. Огородника и В.Н. Суторминой. – С. 68.
83. Гоффман АП., Ленц П. Факти про Німеччину / Пер Кривуручко Д. - Франкфурт -на-Майні: Соціентекс, 1993.- 415 с.
84. Гуйда Т.В. Формування і використання фінансових ресурсів.-М.-1986.- С.55.
85. Демченков В.С Регулирование местных бюджетов: распределение доходов между бюджетами. – М.: Финансы. – 1975. –С. 37.
86. Деркач М., Гордєєва Л. Бюджет і бюджетний процес в Україні: Навч. Посібник. – Дніпропетровськ, Пороги, 1995. – С256.
87. Діденко В.М., Попова В.Д., Прядко В.В. Загальна теорія фінансів. – Чернівці: Ратуша, 2000. – С.638.
88. Дідківська Л.І., Головко Л.С. Державне регулювання економіки. – К.: “Знання-прес”, 2002 – 214с.
89. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Монографія / Кол. авт; Відп. ред. Н.Р. Нижник - К.: УАДУ при Президенті України, 1997.- 448с.

90. Державне управління: Навч. Посібник/ А.Ф Мельник, О.Ю.Обленський, А.Ю.Васіна, Л.Ю.Гордієнко; За ред. А.Ф.Мельник. – К.: Знання-Прес, 2003.–343с.
91. Державні фінанси : Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі / Пер. З англ.. Ю.Немец (ред.). – К.: Основи, 1998. – С.542.
92. Дмитриева И.Н. Бюджеты развития: опыт США // Финансы.-1998.- №11.-С.49-52.
93. Долішній М. , Бойко Є., Петрович І. І ін. Соціально-економічний потенціал регіону -К.: Наукова думка, 1985.-216с.
94. Дудкин В., Петров Ю. Индикативное планирование – механизм координации деятельности государственных и негосударственных субъектов управления экономикой // Российский экономический журнал.-1998.-№6.-С.38-58.
95. Економіка міст: Україна і світовий досвід: Навч. Посібник / Вакуленко В.М., Дехтяренко Ю.Ф., Драпіковський О.І. та ін. / За заг. ред. В.Макухи – К.: Основи, 1997. – 243с.
96. Економічна енциклопедія: У трьох томах. Т. 1. – К.: Видавничий центр “Академія”, 2000. – С.864.
97. Економічна енциклопедія: У трьох томах. Т. 2. – К.: Видавничий центр “Академія”, 2001. – С.848.
98. Економічне і соціальне становище Тернопільської області за І півріччя 2001 року/ Тернопільське обласне управління статистики. - Тернопіль. - 178с.
99. Экономика предприятия: Учебник / Под ред. проф. О.М.Волкова. – 2-е изд., перераб. И доп. - М.: ИНФРА-М. – 2000. – С.114.
100. Єпіфанов О.А., Сало І.В., Д’яконова І.І. Бюджет і фінансова політика України: Навчальний посібник. – К.: Наукова думка, 1997. – 304с.
101. Изтеулов Б.И. Региональный хозяйственный механизм: формирование, функционирование, моделирование. - М.: Экономика, 1992.- 128 с.
102. Желюк Т.Л. Активізація економічної політики регіонів через розвиток місцевого ринку цінних паперів // Українська наука: минуле, сучасне, майбутнє. Щорічник./ Тернопільська академія народного господарства. – Тернопіль: Економічна думка, 1999.-328с.-С.202-205.

103. Желюк Т.Л. Запровадження перспективних форм контролю за формуванням і використанням фінансових ресурсів регіону // Ефективність державного управління (регіональний аспект): Матеріали науково-практичної конференції. – Львів: ЛФУАДУ., 2001.-205с. – С.59-61.
104. Загородній А.Г., Вознюк Г.Л., Смовлиєнко Т.С. Фінансовий словник. – 2-ге видання. – Львів: Центр Європи, 1997.
105. Заяц Н.Е., Фисенко М.К., Бондарь Т.Е. й др. Теория финансов: Учеб. пособие. – 2-е изд., стереотип. – Мн.: Выш. шк. – 1998. – С. 142.
106. Каленський М.М. Вдосконалення фінансового контролю за витраченням бюджетних коштів // Фінанси України. – 2001. – № 5. – С.65-68.
107. Калмыков Ю. Регулирование экономики (опыт Франции) // Планирование народного хозяйства.-1990.-№9.-С.102-108.
108. Караваев В. Региональная инвестиционная политика: российские проблемы и международный опыт // Вопросы экономики. - 1995.- №3.- С.135-144.
109. Кейнс Дж. Мейнард Общая теория занятости, процента и денег: Пер. С англ. – М.: Прогресс, 1978. – 494с.
110. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика).- К.: НІОС, 2000.-с.384.
111. Кириленко О.П. Міжбюджетні відносини: стан і проблеми вдосконалення // Фінанси України. - 2000.- № 6. –С.64-70.
112. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України: історія, теорія, практика. – К.: НІОС, 2000, 384с.
113. Кириленко О.П. Фінанси: Навч. посібник. – Тернопіль: Т.О.В. ЦМДС. – 1998. – С.34.
114. Ковалюк О.М. Фінансовий механізм організації економіки України (проблеми теорії і практики). Монографія. – Львів: Видавничий центр Львівського національного університету імені Івана Франка. – 2002. – С.22.
115. Ковалюк О.М. Застосування математичних моделей у фінансовому механізмі // Фінанси України. – 2001. – № 4. – С.21-30.
116. Ковалюк О.М. Методологічні основи фінансового механізму // Фінанси України. – 2003. – № 4. – С.51-59.

117. Кожурин Ф.Д. Совершенствование регионального управления.- М.:Знание,1990.-64с.
118. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування: Навч. Посібник. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 304с.
119. Коломийчук В.С. Соціально-економічний розвиток адміністративного району в умовах перехідного періоду (підходи до вивчення, стратегії розвитку). – Тернопіль: Укрмедкнига, 2001.- 440с.
120. Комаринський Я., Яремчук І. Фінансово-інвестиційний аналіз: Навчальний посібник. – К.: "Українська енциклопедія", 1996, 298с.
121. Концепція державної регіональної політики України // Голос України. – 04.11.2000. – с.4-7.
122. Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999-2001 годах, принятая постановлением правительства РФ от 30. 07. 98 № 862 // Российская газета. – 1998. –№ 151.– 8 авг. – С. 2.
123. Концепція реформування податкової системи України / Б.Гунський, В.Альошин, І.Білоусова. – К., 2000. – С.50.
124. Концепція трансформації податкової системи в Україні (розроблена Інститутом трансформації суспільства)// Економічний часопис.- 1998-№ 5.- С.2-8.
125. Костіна Н.І., Алексєєв А.А., Василик О.Д. Фінанси: система моделей і прогнозів: Начальний посібник. – К.: Четверта хвиля, 1998. – С.304.
126. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. Посібник – К.: Т-во "Знання", КОО, 1999.-487с.
127. Кравченко В.І. Фінанси місцевих органів влади України. – Основи теорії і практики. – К.: НДФІ.- 1997.
128. Криниця С.О. Формування бюджетів розвитку в регіонах України // Фінанси України. – 2000. – № 11. – С.8-17.
129. Крисоватий А.І. Оподаткування і ринок: умови та можливості оподаткування. – Тернопіль: Видавництво Карп'юка, 2000. – С. 246.
130. Крупка М.І. Фінанси і підприємство в Україні на межі тисячоліть. – Львів: Діалог, 1997. – С. 272.
131. Кузьмин В. Микроэкономический уровень управления инвестициями // Бизнес-информ – 1999 - №3-4.

132. Кульчицький М.І. Роль міжбюджетних відносин у стимулюванні розвитку регіонів України // Фінанси України. – 2000. - №3. – С.87-91.
133. Куперштох В. Методические основы выделения депрессивных и отсталых регионов // Регион: экономика и социология. –1996. – № 2. – С. 11-12.
134. Лайкам К. Оптимизация распределения налогов между федеральным и региональным уровнями бюджетной системы // Вопросы экономики. – 1998. – №10. – С. 139.
135. Лексин В., Шевцов А. Бюджетный федерализм в период кризиса и реформ // Вопросы экономики- 1998.-№3.-С.18-37.
136. Луніна І. Бюджетний кодекс України і реалії міжбюджетних відносин // Економіст.–2000.-№ 10.–С.32-37.
137. Луніна І. Місцеві бюджети України: пошук нових підходів до проведення реформ// Економіка України. - 1998.-№3-С.31-41.
138. Луніна І. Шляхи реформування міжбюджетних відносин в Україні // Збірник наукових праць ФЕЇ. – 1999. №3. – С.104-107.
139. Лук'яненко І., Городніченко Ю. Моделювання розподілу дотацій між регіонами України // Вісник НБУ.- 1999.-№ 9.- С.16-21.
140. Ляшенко Г.П. Фінансові методи регуляторної політики // Фінанси України.-2003.- №6.- С.94-97.
141. Макконнелл К.Р., Брю С.Л. Экономикс Том 1 / Пер. с англ. - М.: Республика, 1992.
142. Макроекономіка: Підручник / Під ред. А.Г. Савченка. – К.: Либідь,1995. – 208с.
143. Манків Н.Г. Макроекономіка /Наукова редакція перекладу Панчишина С.М. – К.: Основи, 2000. – 588с.
144. Маркіна І.А. Методологічні питання ефективності управління //Фінанси України.-2000.-№ 6.-С.24-32.
145. Маркс К., Энгельс Ф. Капитал: т.1 // Соч.: 2-е изд, т.23.
146. Мартинюк П.С., Собкова Т.Я., Ступницький А.М. Фінансовий механізм податку на додану вартість // Фінанси України, 2003, №9, С.39-50.
147. Методичні вказівки по розробці комплексної програми соціально-економічного розвитку області на 1997.-К: МЕУ, 1997.-154с.

148. Мельник А.Ф. Державне регулювання економіки: Навчальний посібник. – К.: ІСДО, 1994. –272 с.
149. Михасюк І, Мельник А., Крупка М., Залога З. Державне регулювання економіки / За ред. доктора екон. наук, проф., акад. АН Вищої школи України І.Р. Михасюка /. – Львівський національний університет ім. І.Франка, Львів: "Українські технології", 1999. – 640с.
150. Мозговий О.М. Фондовий ринок: Навч. Посібник. - К.: КНЕУ, 1999.-316с.
151. Налоговые системы развитых стран мира / Под ред. Мещерякова О.В. -М.: Фонд «Правовая культура», 1995.-240с.
152. Нємцов В.Д., Довгань Л.Є., Сініок Г.Ф. Менеджмент організацій: Навч. Посібник. – К: ТОВ "УВПК "ЕксОб", 2000. – 392с.
153. Никольский П.С. Финансы в системе хозяйственного механизма управления промышленностью. – М.: Финансы и статистика. – 1982. – С.60.
154. Новицький В.Е., Плотніков О.В. Динаміка зовнішніх боргових зобов'язань України. – К.: Політична думка, 2000. – 330с.
155. Общая теория финансов: Учебник / Л.А. Дробозина, Ю.Н. Константинова, Л.П. Окунева и др. / Под. ред. Л.А Дробозиной . – М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1995. – 256с.
156. Основи економічної теорії: Підручник / За ред. проф. С.В. Мочерного. – Тернопіль: АТ "Тарнекс" за участю АТ "Ной" та вид-ва "Світ", 1993. – 688с.
157. Основы управления финансами: Пер. с англ./ Гл. ред. Соколов Я.В. – М.: Финансы и статистика,1997, 800с.
158. Основні індикатори інвестиційної діяльності в Україні // Моніторинг інвестиційної діяльності в Україні. – 2000. - №1. – С.50.
159. Опарін В. М., Малько В. С., Кондратюк С. Я. Бюджетна система: Навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. – К.: КНЕУ. – 2000. – 170с.
160. Опарін В.М. Фінанси: загальна теорія. – К.: КНЕУ, 2001. – 240с.
161. Павленко В.Ф. Планирование территориального развития: (территориальный аспект планирования) - М.: Экономика, 1984.
162. Павлова Л.Н. Финансовый менеджмент. Управление денежным оборотом предприятий: Учебник для вузов -М.: Банки и биржа, ЮНИТИ, 1995.-400с.

163. Павлюк К.В. Концептуальні основи фінансової незалежності місцевого самоврядування // Фінанси України 1997.-№11.- С.59-61.
164. Павлюк П.В.Проблеми формування бюджету розвитку // Фінанси України. – 2000. – № 1. – С.59-66.
165. Павлюк К.В. Фінансові ресурси держави: суть, склад, структура // Фінанси України. – 1996. – № 2. – С.16-24.
166. Павлюк К.В. Фінансові ресурси держави. – К.: НІОС, 1998. – 176с.
167. Падалка В.М., Михайлик Ю.О. Крапивка В.І. Економетричні моделі як засіб прогнозування доходів регіональних бюджетів // Фінанси України. – 1999. – № 6. – С.8-18.
168. Палкін Ю., Медведєв Ю. Про стимулюючу функцію податків // Економіка України, 1998, №8.
169. Панасюк Б.Я. Державне регулювання економіки // Економіка України - 1994.-№1.
170. Панасюк Б.Я. Прогнозування та регулювання розвитку економіки. – К.,1998.-304с.
171. Панасюк Л. Інвестування за рахунок внутрішніх резервів // Економіка України – 1997 - №5.
172. Панчишин С. Макроекономіка: Навчальний посібник. – К.: Либідь, 2001. – 616с.
173. Парканский А.Б. О региональных аспектах бюджетной политики: опыт США и России // США: экономика, политика, идеология.-1995.-№11.-С.27-35.
174. Парфенцева Н. Міжнародні статистичні класифікації в Україні: Впровадження і використання. – К.: Основи, 2000. – 351с.
175. Пересада А.А. Управління інвестиційним процесом. – К.: Лібра, 2002.– 472с.
176. Пила В.І. та ін. Концепція і науково-методичні основи формування плану соціально-економічного розвитку регіону -К.: НДЕІ Мінекономіки України, 1985.-88с.
177. Пыхов И.А. К решению проблем межбюджетных отношений на территории // Финансы. - 1998.-№6.-С.19.

178. Пісна Т.М. Місцеві позики: становлення та проблеми //Фінанси України. – 2000. – № 4 – С.67-70.
179. Піхоцький В.Ф. Реформування податкової системи України – вимога сьогодення // Фінанси України, 2003, №9, С.80-84.
180. Поповкін В.А., Калитенко А.П. Рівні соціально-економічного розвитку регіонів України-К.: НІСД,1994, випуск 24, 77с.
181. Податкова система України: Підручник / За ред. В.М.Федосова. – К.: Либідь,1994. – с.463.
182. Поддєрьогін А.М. Буряк Л.Д., Нам Г.Г. та ін. Фінанси підприємств: Підручник. – 2-ге вид., перероб. та доп. – К. КНЕУ. - 1999. - С.18.
183. Політологічний енциклопедичний словник: Навч. посібник для студентів виш. навч. закладів. – К.: Генеза. –1997. –С. 102.
184. Попович В.М. Тіньова економіка як предмет економічної кримінології – К.: Правові джерела. – 1998. – С.448.
185. Поповкін В.А., Калитенко А.П. Рівні соціально-економічного розвитку регіонів України.– К.: НІСД,1994, випуск 24.- 77с.
186. Прогнозирование капиталистической экономики: Проблемы методологии – М.: Изд-во “Мысль”, 1970, 447с.
187. Програма “Тернопільщина – 2010”. Тернопільська обласна державна адміністрація, Головне управління економіки, 1999.- 128с.
188. Програма збільшення обсягів залучення інвестицій для економічного розвитку області.-Тернопіль: Тернопільська обласна державна адміністрація.-2001.-72с.
189. Рада. Інформаційно-методичний вісник Тернопільської обласної ради, 2003, №5 (10).
190. Радіонова І.Ф. Макроекономіка та економічна політика/ Підручник для студентів економічних спеціальностей вищих навчальних закладів. – К.: Таксон, 1996. –240 с.
191. Райзберг Б.А. й др. Современный экономический словарь / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. – 2-е изд., исправл. – М.: ИНФРА-М. – 1999. – С. 369.

192. Реверчук С.К., Реверчук Н.Й., Скоморович І.Г. Інвестологія: наука про інвестування: Навчальний посібник / За ред. докт. екон. наук, проф. С.К. Реверчука. – К.: Атака, 2001. – 264с.
193. Регіональна політика України: наукові основи, методи, механізми: Матеріали доп. Міжннар. Наук-практ. Конф., м. Львів, 21-23 травня 1998 р. У 3 ч./ Відп.ред. М.І.Долішній., Львів,1998.
194. Региональный рынок ценных бумаг: особенности, проблемы и перспективы. Учеб.-практич. пособие / Под ред. Т.Б.Бердниковой. - М.: Финстатинформ, 1996,.-175с.
195. Розпутенко І.У. Управління державними видатками в перехідних економіках -К.: Основи,1997.-223 с.
196. Романів М.В. Державний фінансовий контроль і аудит. – К.: НІОС, 1998. – 221с.
197. Романова Л.А. Экономика региона: самостоятельность и государственное регулирование. – Пермь: Перм.уни-т, 1994.-36с.
198. Сабанти Б.М.Теория финансов: учебное пособие – М.: “Менеджер”, 1998, 165 с.
199. Савченко А.Г. Макроекономічна політика: Навч. посібник.– К.: КНЕУ, 2001.–166 с.
200. Савченко А.Г., Пухтаєвич Г.О., Тітьонко О.М. Макроекономіка: Підручник. – К.: Либідь, 1999. – 288с.
201. Самець С.М., Сляженко Т.С. Механізм фінансового забезпечення регіональних програм // Регіональна економіка, 1998, №1/7.
202. Семюелсон Пол А., Нордгауз Вільям Д. Макроекономіка / Пер з англ. - К.: “Основи”, 1995.-544с.
203. Сенгачов В.К. Фінансові ресурси народного господарства.-М.: Фінанси та статистика.-1982.-С.49.
204. Скрипник А.В. До питання про державне регулювання економіки // Фінанси України, 2003, №6, С.86-93.
205. Слухай С.В. Особливості фінансової підтримки місцевих бюджетів// Фінанси України 2002.-№9.- С.48-55.
206. Смит А. Исследование о причинах и багатстве народов // Антология экономической классики: В 2-х т. – М.: Прогресс.– 1993.

207. Соболєв Б.В. Основні аспекти державної кредитно-інвестиційної політики України // Фінанси України,1996,№3-4.
208. Соколовська А.М. Податкова система України: теорія та практика становлення. – К.: НДСІ, 2001. – 372с.
209. Соколовська А.М. Податковий кодекс як фактор фінансової стабілізації // Фінанси України. – 1999. – №1. – С.53-65.
210. Сорос Дж. Криза глобального капіталізму, відкрите суспільство під загрозою.– К.: Основи, 1999.–290с.
211. Статистичні щорічники Тернопільської області за 1998-2001 роки / Тернопільське обласне управління статистики. – Тернопіль.
212. Статистичний щорічник Тернопільської області за 2002 рік / Тернопільське обласне управління статистики. – Тернопіль. - 2003р. - 542с.
213. Стеченко Д.М. Державне регулювання економіки. – К.: Вікар, 2003. – 263с.
214. Стеченко Д.М. Управління регіональним розвитком: Навч. посібник.– К.: Вища школа, 2000.–223с.–С.64-128.
215. Стігліц Дж.Е. Економіка державного сектору / Пер. з англ. – К.: Основи. – 1998. – С.750
216. Стратегическое планирование / Под. ред. Уткина Э.А. – М.: Ассоциация авторов и издателей “ТАНДЕМ”. Издательство ЭКМОС,1998. – 440с.
217. Сутормiна В.М., Федоров В.М., Андрущенко В.Л. Держава, податки, бізнес / За ред. В.М. Федосова. – К.: Либідь, 1992. – 328с.
218. Сухарева Л.О. Еволюція функції контролю // Фінанси України. – 2000. – №8 . – С.19-26.
219. Суховірська О.Б. Фінансові ресурси місцевих органів влади // Фінанси України. – 2002. – № 11. – С.61-67.
220. Теренс Ганслі Соціальна політика та соціальне забезпечення за ринкової економіки / Пер.з англ.. О.Пересади. – К.: Основи, 1995. – С.237.
221. Тернопільська область в 2000 році. Статистичний щорічник / Тернопільське обласне управління статистики. – Тернопіль. - 447с.
222. Терьохін С. Фіскальна політика України // Вісник податкової служби України, 1996, №10.
223. Тимчасове положення про головне фінансове управління Тернопільської обласної державної адміністрації від 5.06.2000р.

224. Тринько Р.І. Методика економічних досліджень. – Львів, 1999.
225. Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000-2004 роки. Послання Президента України до Верховної Ради України. 2000 рік // Урядовий кур'єр. – 2000. – № 34. – 23 лют. – С. 8.
226. Україна в цифрах у 2000 році: Короткий статистичний довідник / Держкомстат України: за ред. О.Г.Осауленка; відповідальний за випуск В.А.Головко.-К.: Техніка, 2001.-256с.
227. Україна в цифрах у 2002 році: Короткий статистичний довідник / Держкомстат України: за ред. О.Г.Осауленка; відповідальний за випуск В.А.Головко.-К.: В-во "Консультант", 2003.-268с.
228. Улюкаев А. Государственные финансы и региональное развитие// Вопросы экономики.- 1998.-№3.-С.4-17.
229. Філософія / Під ред. Г.А.Заїченко В.М., Сагановський, І.І. Кальний та ін. – К.: Вища школа, 1995. - 455с.
230. Фінанси: вишкіл студії. Навчальний посібник / За ред. д.е.н., проф. Юрія С.І. – Тернопіль: Карт-бланш,2002. – С.357.
231. Фінанси України. Науково-теоретичний журнал Міністерства фінансів України.
232. Фінанси: Навч. Посібник / За ред. С.О. Булгакової, Л.І. Василенко. – К.:,1999. – 174 с.
233. Фінансове право: Підручник / Є.О. Алісов, Л.К. Воронкова, С.Т. Кадькаленко та ін., Керівник авт. Колективу і відп. Ред. Л.К. Воронкова. – Харків: Фірма "Консум", 1998. – С. 496.
234. Фінансово-кредитний словник, т. III-IV.: Фінанси і статистика.-1998.-С.330.
235. Финансы предприятий / Под ред. проф. Н.В.Колчиной. – М.: Финансы, ЮНИТИ. – 1998.-С.16.
236. Финансы СССР/ Под ред. М.К. Шерменева. – М.:Финансы, 1977. – с.77-78.
237. Финансы: Учебник для вузов/ Под ред. проф. Дробозиной Л.А. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 1999, - С.527.
238. Финансы: Учебник для вузов/ Под ред. проф. Романовского М.В. и др. – М.: Из-во «Перспектива»; Из-во «Юрайт», 2000. – 250с.

239. Фишер С., Дорнбуш Р., Шмалензи Р. Экономика: пер. с англ. – М.: „Дело ЛТД” , 1993.– 864 с.
240. Хачатурян С.В. Суть фінансових ресурсів та їх класифікація // Фінанси України, 2003, №4, С.77-81.
241. Хорн Дж.К. Основы управления финансами: Пер. с англ./ Гл. ред. Я.В.Соколов. – М.: Финансы и статистика, 1997.-800с.
242. Чайка В.М. Підвищення результативності державного фінансового контролю // Фінанси України. – 2001. – № 5. – С.69-74.
243. Черенько Л.М. Оцінка масштабів та рівня бідності населення України. – К.:,2000. – С.80.
244. Чистов С.М., Никифоров А.Є., Куценко Т.Ф. Державне регулювання економіки: Навчальний посібник. – К.: КНЕУ, 2000. – 316с.
245. Чугунов І.Я., Самошкіна О.А. Основні підсумки виконання бюджету у 2000році //Фінанси України.-2001.-№ 6.-С.39-67.
246. Чумаченко М.Г. Нариси з економіки регіону -К.: Наукова думка, 1995.-338с.
247. Шаблиста Л.М. Податки як засіб структурної перебудови економіки. – К., Інститут економіки НАНУ, 2000. – С.217.
248. Шевчук В.О. Вдосконалення процедури контролю за процесом формування бюджетів // Фінанси України. –1999. – № 6. – С.19-29.
249. Шеремет А.Д., Сайфулин Р.С. Финансы предприятий. Учеб. пособие. – М.: ИНФРА-М. – 1999. – С.13.
250. Шнипер Р.И. Балансовый метод в анализе и планировании региональной экономики. - Новосибирск: НЭ и ОПП СО АН СССР, 1977.- С.11-14.
251. Шніцер Мартін. Порівняння економічних систем./ Пер. з англ. –К.; Основи, 1997.-519с.-С.22-27.
252. Штульберг Б.М. Котенко В.В., Польшев А.О., Литвинская Е.Н. Регулирование территориального развития в условиях рыночной экономики-М.: Наука, 1993. -127с.
253. Юрій С.І., Бескид Й.М. Бюджетна система України. – К.: НІОС, 2000. – 400с.
254. Юрій С.І., Дем’янишин В.Г., Буздуган Я.М. Антологія бюджетного механізму. Монографія.–Тернопіль: Економічна думка, 2001.–250с.

255. Ющенко В., Лисицький В. Гроші: розвиток попиту та пропозиції в Україні. – К.: Видавничий дім “Скарби”, 2000.–336с.
256. Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов: Учебник для вузов – М.: Аспект Пресс, 1996. - 319с.
257. Dellenbrant J.A., Olsson M.O. The Barents Region Security and Development in the European North. CERUM. Umea, 1994.
258. Friedman M. The Role of Monetary Policy// The American Economic Review.- 1968.- March.-p.12.
259. Hoover Edgar Giarratani F. Introduction to Region Economics Third -New York: Alfred A. Knopf, 1984, p.3.
260. Markusen, Ann. Regions/ The Economics and Politics of Territory: – Totowa, New Jersey: Rowman and Littlefield, 1987.
261. Meny Y. Dix ans de regionalisation en Europe: Bilan et perspecves, 1970-1980, Paris, Cujas, Politique Comparee, 3 edition, Paris, Monterrestien, 1991.
262. Stillman R.S. Treaface of public Administration. A. Search for Themes and Direction.N.Y.1991.
263. Region Economics. Third ed -New York. Alfred A.Knopf, 1984, p.3.
264. Riker W.H. Federalism: Origin, Operation, Significance Boston. Lute, Brown, 1964.
265. Weidenfeld W., Wessels W., Europe von A-Z, Europe Union Verlag., Bonn, 1994, s. 295-296.