

Міністерство освіти і науки України  
Тернопільська академія народного господарства

На правах рукопису

**КУЛЬЧИЦЬКА НАДІЯ ЄВСТАХІВНА**

**УДК 336.14**

**Фіскальна політика України на регіональному рівні**

**Спеціальність:**

08.04.01 - фінанси, грошовий обіг і кредит

**Д и с е р т а ц і я**  
на здобуття наукового ступеня  
кандидата економічних наук

Науковий керівник:  
кандидат економічних наук,  
доцент **КРИСОВАТИЙ А.І.**

**Тернопіль 2004**

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ I. Теоретично-організаційні основи фіскальної політики	
1.1. Фіскальна політика як складова державного регулювання розвитку регіонів.....	10
1.2. Генезис та еволюція фіскальної політики.....	28
1.3. Концептуальні засади регіональної фіскальної політики в Україні.....	49
Висновок до розділу I.....	63
РОЗДІЛ II. Фінансові ресурси місцевого самоврядування: прагматизм формування та розподілу.	
2.1. Умови і фактори формування фінансових ресурсів територіально-адміністративних одиниць.....	65
2.2. Моніторинг регіонального фіскального потенціалу.....	90
2.3. Проблеми вирівнювання фінансового забезпечення регіонів.....	100
Висновок до розділу II.....	117
Розділ III. Трансформація та напрямки розбудови регіональної фіскальної політики.	
3.1. Напрями вдосконалення регіонального фіскального інструментарію.....	120
3.2. Механізм розбудови бюджетно-податкового регулювання регіонів.....	130
3.3. Трендові залежності податкових надходжень на регіональному рівні.....	150
Висновок до розділу III.....	170

ВИСНОВКИ.....	173
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	176
ДОДАТКИ.....	194

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження.** Процес трансформації економіки в Україні докорінно змінює вектори та інструменти проведення фінансово-економічної політики як на мікро-, так і на макрорівні. Фіскальна політика, як складова фінансово-економічної політики, відіграє визначальну роль в інституційних змінах економіки. Реальне усвідомлення фіскальної політики на регіональному рівні дає змогу оцінити ряд факторів соціально-економічного розвитку регіонів країни, який буде збалансованим та ефективним лише за територіально-диференційованих механізмів реалізації загальнодержавних цілей з орієнтацією на суспільно-муніципальні властивості регіонів.

В Україні фіскальна політика як засіб державного регулювання соціально-економічних процесів на рівні регіонів, що властивий економіці ринкового типу, лише починає формуватися. Специфічність розбудови фіскальної політики в Україні полягає в тому, що вона проводиться не еволюційним шляхом, як у більшості країн із традиційною ринковою економікою, а в процесі хаотичного прискорення зростання централізованої системи перерозподілу валового внутрішнього продукту. Цей процес ускладнюється відсутністю виваженої цілісної, реалістичної концепції виходу України з економічної кризи, розробленої на основі певної наукової фінансово-економічної доктрини держави.

У вітчизняній економічній науці проблема фіскального регулювання соціально-економічного розвитку регіонів майже не досліджена. Недостатня теоретична база для проведення дієвої фіскальної політики щодо регіонального сектору призводить до помилок та значних упущень у національному макроекономічному регулюванні, а це в свою чергу гальмує розбудову механізму використання регіональних бюджетно-податкових інструментів.

Зазначимо, що вже зроблено певні кроки у напрямку вивчення цієї проблеми. Об'єктом економічного дослідження дедалі частіше виступають інструменти фіскальної політики та їхній вплив на основні макроекономічні показники та сектори національної економіки. Вони проаналізовані у працях вітчизняних економістів: О.Д.Василика, В.П.Вишневського, Б.М.Данилишина, А.І.Даниленка, С.Д.Дзюбика,

М.І.Долішнього, А.О.Єпіфанова, О.П.Кириленко, В.І.Кравченка, А.І.Крисоватого, І.М.Кучерявенка, В.І.Павлова, В.К.Симоненка, О.В.Соскіна, В.М.Суторміної, Л.Л.Тарангул, М.І.Туган-Барановського, В.М.Федосова, І.Я.Чугунова, О.І.Шаблія, С.І.Юрія та зарубіжних А.В.Бризгаліна, П.Гейне, Д.Джангірова, М.Домбровські, А.Зіденберга, Я.Корнаї, Дж.Сакса, Д.Стігліца, С.Сутиріна, Л.Хоффманна, Д.Г.Черника та ін.

Більшість робіт названих економістів зорієнтовано на макроекономічних аспектах реалізації фіскальної політики. Детальнішого аналізу потребують питання регіонального податкового потенціалу, визначення оптимальних форм та інструментів розбудови регіональної фіскальної політики, дослідження концептуальних засад формування фінансових ресурсів територіальних громад як основних напрямків вдосконалення роботи регіонального апарату бюджетно-податкового регулювання. Актуальність цієї проблеми та недостатній рівень її вивчення у вітчизняній економічній науці зумовили вибір теми дисертації, її мету, основні завдання, предмет та об'єкт дослідження.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертація є складовою частиною науково-дослідних робіт, що виконуються колективом кафедри "фінансів" Тернопільської академії народного господарства (ТАНГ) відповідно до комплексної планової теми наукових досліджень "Удосконалення фінансових відносин в умовах становлення економіки ринкового типу" (державний реєстраційний №0101U002355), а також складовою частиною науково-дослідної роботи кафедри податків і фіскальної політики ТАНГ за комплексною темою "Фіскально-податкове адміністрування: прагматика, проблематика та перспективи розвитку" (державний реєстраційний № 0101U005699).

**Мета і завдання дисертаційного дослідження.** Метою дисертаційної роботи є з'ясування теоретичних основ реалізації фіскальної політики на регіональному рівні, визначення прагматичних засад її впливу на соціально-економічний розвиток регіонів України та обґрунтування напрямків трансформації та розбудови регіонального фіскального інструментарію.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

- дослідити теоретико-організаційні засади фіскальної політики як складової фінансово-економічної політики держави;
- розглянути виникнення фіскальної політики як науки та визначити концептуальні засади фіскальної політики на регіональному рівні;
- проаналізувати процес формування фінансових ресурсів адміністративно-територіальних одиниць;
- з'ясувати проблематику вирівнювання фінансового забезпечення регіонів;
- провести аналіз регіонального фіскального потенціалу та розробити механізм розбудови бюджетно-податкового регулювання розвитку регіонів;
- окреслити напрями вдосконалення регіонального фіскального інструментарію та пояснити його вплив на ієрархію механізму структурної перебудови територіального розвитку;
- змоделювати трендову залежність податкових надходжень на регіональному рівні в Україні та намітити перспективи трансформації фіскальної політики.

**Об'єкт дисертаційного дослідження** – фіскальна політика на регіональному рівні як інструмент для комплексного збалансування територіального розвитку в Україні.

**Предметом дисертаційного дослідження** є реалізація фіскальної політики України на регіональному рівні в процесі розподілу та перерозподілу валового внутрішнього продукту в контексті фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів.

**Методи дисертаційної роботи.** У дисертаційному дослідженні застосовано методологічний апарат економічної науки - метод наукової абстракції та системний підхід до вивчення прагматики та проблематики реалізації фіскальної політики на регіональному рівні. При постановці та розв'язуванні поставлених завдань застосувалися загальноприйняті методичні прийоми, зокрема методи аналізу, синтезу, аналогії, групування, методи статистичних та економіко-математичних розрахунків, динамічних порівнянь, графічно-табличний метод, історичний метод, методи економічного моделювання та інші прийоми. В процесі дослідження автором використані

методи фундаментального аналізу (перший розділ); методи дослідження фактів, явищ і реалій існуючої практики (другий розділ); нормативно-прогнозний та регресійно-кореляційний метод постановки цілей і рекомендацій щодо їх досягнення (перший і третій розділи). Опрацьовано систему економічних законів та принципів, розроблених економічною теорією, законодавчі та нормативні акти, які регламентують фіскальну політику щодо фінансового забезпечення регіонального розвитку, матеріали Держкомстату України, Міністерства фінансів України, Державної податкової адміністрації, а також праці вітчизняних та зарубіжних економістів.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в системному обґрунтуванні теоретико-методологічних засад функціонування фіскальної політики на регіональному рівні в Україні та розробці системи заходів практичного характеру щодо трансформації регіонального фіскального інструментарію. Основні наукові результати, які становлять особистий здобуток автора і виносяться на захист, полягають в наступному:

- уточнено та розмежовано в контексті регіональних аспектів соціально-економічне трактування фіскальної політики як системи фінансових заходів держави для регулювання доходів і видатків місцевих бюджетів;
- обґрунтовано категорійний поділ регіонів України за результатами відносного зростання доходів і видатків місцевих бюджетів, які припадають на одного жителя, що дозволило визначити вплив фіскальної політики на соціально-економічний розвиток регіонів у розрізі фінансового забезпечення делегованих і власних повноважень територіальних громад;
- визначено податковий потенціал як інтегровану систему показників фінансово-економічного розвитку регіонів і на основі цього обґрунтовано доцільність перегляду діючого порядку розподілу податків на регулюванні та закріпленні;
- розкрито механізм реалізації фіскальної політики на регіональному рівні через призму оптимізації системи формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, що дасть змогу вдосконалити структуру управління соціально-економічними процесами в регіонах;

- розроблено ієрархію заходів фіскального інструментарію для регіональної структурної перебудови бюджетно-податкового регулювання соціально-економічних процесів, що відбуваються на рівні регіону;
- вперше змодельовано трендові залежності податкових надходжень і на основі цього накреслено вектори трансформації фіскальної політики на регіональному рівні.

### **Практичне значення одержаних результатів.**

Практичне значення результатів дослідження полягає у розробці рекомендацій щодо вдосконалення бюджетно-податкової політики стосовно розвитку регіонального фінансового господарства. Методичні та практичні рекомендації можна використовувати для розробки законодавчих актів з фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Теоретично-організаційні принципи методології моделювання, формування та розподілу місцевих фінансових ресурсів були використані для розв'язання ряду фінансових проблем, які притаманні сучасному етапу розвитку економіки Тернопільщини, Івано-Франківщини та Буковини. Зокрема при формуванні обласного бюджету Тернопільської області на 2003 рік були використані окремі модельні прогностичні розрахунки та пропозиції, пов'язані із поступленням платежів у місцевий бюджет. Науково-практичні розробки та рекомендації дисертації використовуються структурними підрозділами облдержадміністрації при розробці програм соціально-економічного розвитку області та програмно-цільових документів (Висновок про впровадження результатів дисертаційного дослідження в Тернопільській обласній державній адміністрації № 01-3350/27-19 від 28.11.2003 р.). Результати наукових досліджень регіональної фіскальної політики, а зокрема модельні розрахунки, що були отримані при обґрунтуванні прогностичних поступлень місцевих податків та зборів, через структурну розбудову трендових залежностей у практичному застосуванні дали високий рівень апроксимації факту та прогнозу, а науково-практичні розробки та рекомендації дисертації використовуються структурними підрозділами обласної податкової адміністрації при розробці програм прогнозування податкових поступлень на регіональному рівні (Акт про впровадження результатів дослідження у ДПА в Тернопільській області № 030672 від 23.10. 2003р.). Також результати наукових дослі-



джень, зокрема методологія трендового прогнозування податкових надходжень до місцевих бюджетів, що визначають вплив податкових надходжень на загальний обсяг доходів, були частково враховані при підготовці проекту обласного бюджету Чернівецької області на 2004 рік (Акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження в Чернівецькому фінансовому управлінні обласної державної адміністрації № 20-15/24 від 22.01.04). Матеріали дисертаційного дослідження використовуються в навчальному процесі Тернопільської академії народного господарства під час викладання таких курсів: "Податкова система", "Податковий менеджмент", "Податки і фіскальна політика" (довідка № 126-33/179 від 8 жовтня 2003 р.).

### **Особистий внесок здобувача.**

Всі науково-практичні результати дисертаційного дослідження одержано здобувачем самостійно та оприлюднено у вигляді доповідей на наукових конференціях. Цифровий матеріал автору представлено Міністерством фінансів України, Державною податковою службою України, Держкомстатом України. Усі інші результати отримані самостійно.

### **Апробація дисертаційної роботи**

Основні теоретичні положення, результати та пропозиції дисертаційного дослідження прозвучали як доповіді на науково-практичних конференціях, зокрема Всеукраїнській студентській науково-практичній конференції (Тернопіль, 1997); 5-й Міжнародній науково-практичній конференції "Фінанси України" (Дніпропетровськ, 15 травня 2001 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції на тему: "Сучасний стан та перспективи розвитку обліку, контролю та аналізу в Україні", присвяченій 5-річчю заснування ЧПБ ТАНГ (Чортків, 2001); науково-практичній конференції за темою: "Україна в умовах ринкової трансформації економіки і сучасних форм господарювання" (Чортків 2002р); науково-практичній конференції за темою: "Історія розвитку України в 20-30 роках", ЧПБ ТАНГ (Чортків, 2002); Міжнародній науковій конференції "Розвиток підприємницької діяльності на Україні: історія і сьогодення", присвяченій 10 - річчю створення Інституту економіки і підприємництва ( м. Тернопіль, 2003); Міжнародній науково-практичній конференції " Розвиток соціально-економічних відносин в умовах трансформації економіки України", присвяченій

30-річчю інженерно-економічного факультету Технологічного університету Поділля (м. Хмельницький, 2003); науково-практичній конференції «Розвиток фінансової системи в стабілізації економіки регіонів» Хмельницького інституту бізнесу (м. Хмельницький, 2003); науково-практичній конференції "Фінансова система України: проблеми становлення та функціонування"; Міжнародній науковій конференції "Dinamical System Modeling and Stability Investigation" - "DSMSI-2001" Київського національного університету імені Т.Г. Шевченка (м. Київ, 2003).

**Публікації.** За темою дисертаційного дослідження підготовлено та опубліковано 11 статей. З них - 6 у фахових виданнях. Загальний обсяг публікацій 2.6 друкованих аркуші.

**Обсяг і структура роботи.** Дисертація складається зі вступу, 3 розділів, висновків, списку використаних джерел із 240 найменувань на 18 сторінках і 19 додатків, що займають 19 сторінок. Основний текст дисертаційної роботи викладено на 175 сторінках, що містять 29 таблиць на 14 сторінках, 20 рисунків на 9 сторінках.

## РОЗДІЛ І

### ТЕОРЕТИЧНО-ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСНОВИ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ.

#### 1.1. Фіскальна політика як складова державного регулювання розвитку регіонів.

Світовий історичний досвід показує, що держава в усі часи тією чи іншою мірою втручалася в економічні процеси. Проте економічна роль держави у певні періоди була різноманітною.

Її економічні функції значно розширювалися з розвитком ринкової економіки. Насамперед, держава сприяла первісному нагромадженню капіталу, проводячи політику економічного протекціонізму.

З розвитком ринкового господарства проявляються такі його риси, як циклічність економічного розвитку, монополізації та концентрації виробництва, що обмежило регулюючі можливості об'єктивного ринкового механізму, який обов'язково повинен бути конкурентним. Монополія здійснює ринкову владу, заперечуючи конкуренцію. Через такі обставини ринковий механізм уже не може протистояти таким негативним явищам і процесам, як затяжні спади виробництва, масове безробіття, наростання інфляції. Усе це об'єктивно зумовило розширення економічних функцій держави.

Переломним моментом у цьому плані стала глибока і затяжна економічна криза 1929 - 1933 років і наступна депресія, у ході яких у США сформувався "Новий курс Рузвельта", який передбачав значне посилення економічної ролі держави у подоланні кризових явищ, безробіття і монополізму [95, с.197,с.201].

Відбувається переосмислення економічної ролі держави в ринковому господарстві і, насамперед, ролі фінансів у регулюванні економіки, податків як інструмента економічного регулювання та ефективності проведення фіскальної політики.

Отож, сутність фінансово-бюджетного регулювання та тих елементів, які його формують, слід розглядати як фіскальне явище ( мобілізацію фінансових ре-

сурсів державою та їх розподіл ). Тому такі автори, як Фішер С., Дорнбуш Р., Шмалензи Р., [221, с.523] називають дане явище фіскальною економічною політикою, а інші фінансовою [218, с.11], розглядаючи її як систему форм і методів мобілізації та розподілу фінансових ресурсів.

На нашу думку, поняття фіскальної та фінансової політики держави, фінансових і фіскальних відносин у теоретичному плані можна розглядати як утотожену цілісність, але в контексті практичних аспектів існує ряд розбіжностей.

Фіскальна політика — це сукупність фінансових заходів держави для регулювання доходів і витрат бюджету з метою досягнення певних соціально-економічних цілей суспільства, виконання найважливіших функцій держави.[52, с. 828].

Ряд вчених, такі як А.А. Чухно, П.С. Єщенко, Г.Н. Климко під фіскальною політикою розуміють бюджетно-податкову, розглядаючи її як систему заходів уряду, спрямованих на зміни в державних видатках, оподаткуванні та бюджетотворенні для забезпечення прискореного економічного зростання з повною зайнятістю і стабільними цінами. Вона охоплює наступні основні завдання, а саме: послаблення коливання економічного циклу; стабілізаційне прискорення темпів економічного зростання забезпечення високого рівня зайнятості та помірних контрольованих темпів інфляції.[227, с. 473].

Фінансову політику правової ринкової держави було сформовано і впроваджено після світової кризи 1929-1933 роках, а соціально-економічну доцільність такої політики обґрунтував англійський економіст Дж.Кейнс. [52, с. 828]. У 30 - 40-х роках ХХ ст. фіскальна політика спрямовувалася на зменшення глибини економічних криз і прискорення виходу з них, скорочення безробіття, підвищення платоспроможного попиту населення, в 50 - 60-х — на стимулювання темпів економічного зростання, впровадження кризових заходів, досягнення високої зайнятості населення та ін.

Здійснення фіскальної політики можливе завдяки концентрації в руках держави значних фінансових ресурсів. У розвинутих країнах держава акумулює 40 - 55% національного доходу і формує значний гарантований ринок збуту товарів і

послуг, спрямовує значні кошти на розвиток інфраструктури, фундаментальних наукових досліджень, здійснює широкомасштабну соціальну політику, державне регулювання економіки. Розрізняють прямі й опосередковані фінансові методи регулювання економіки. Прямі — спрямування коштів державного бюджету на здійснення структурних реформ, цінової, інвестиційної, промислової політики, на закупівлю значної кількості товарів і послуг та ін. Опосередковані фінансові методи регулювання економіки — податкова, амортизаційна, грошова політика. Важливий засіб збільшення фінансових ресурсів у руках держави — позики, а управління державним боргом, який при цьому зростає, — дієвий інструмент здійснення фіскальної політики. Фіскальна політика сприяла пристосуванню виробничих відносин до рівня й характеру розвитку продуктивних сил, процесу розширеного відтворення суспільного капіталу, зменшенню глибини економічних криз. Водночас зростали безробіття і дефіцит державного бюджету, загострювалися інші проблеми.[52, с.828].

У період сьогодення фіскальні інструменти макроекономічного регулювання використовуються урядами практично в усіх країнах світу. Різниця полягає лише у вагомості та значимості фіскальних важелів регулювання економіки порівняно з іншими знаряддями економічної політики. Тому необхідним є дослідження проблем економічно-соціального розвитку країни та потенційних можливостей реалізації державної регіональної економічної політики.

У сучасній економічній літературі фіскальна політика розглядається через призму регулювання державних видатків та податкових надходжень для забезпечення повної зайнятості, стабільності цін та економічного зростання. Так К.Макконнелл та С.Брю, відомі американські економісти, стверджують, що фіскальна політика - це зміни в урядових видатках і оподаткуванні, що спрямовані на досягнення поставлених цілей збільшення обсягу виробництва та повної зайнятості, або зниження інфляції [102, с.242 ]. Пол А. Самуельсон та Вільям Д .Нордгауз вважають, що фіскальна політика - це процес змін у системі оподаткування, урядових видатках для того, щоб: а) зменшити коливання ділових циклів; б) сприяти швидкому зрос-

танню економіки з високою зайнятістю та без високої неконтрольованої інфляції [175, с.389].

На нашу думку, фіскальну політику слід розглядати як сукупність важелів та стимулів, спрямованих на зміну видатків і доходів державного та місцевого бюджетів для вирішення соціально-економічних питань.

Фіскальна політика включає такі дії: зміни в оподаткуванні, трансфертних платежах, чи державних видатках. Держава керується ними для досягнення специфічних цілей - зміна рівня виробництва, зайнятості, цін. Той факт, що країна витрачає більше, ніж збирає завдяки податковим надходженням, не обов'язково свідчить про те, що потрібно докласти зусиль для підвищення рівня доходів і виробництва. Хоча відмінність між доходами і витратами держави найкраще показує те, що робить державне керівництво. І необхідно знати, чому податки й витрати знаходяться на такому рівні, щоб визначити який вид фіскальної політики реалізується в державі.

Метою фіскальної політики є зменшення коливань у рівнях виробництва, зайнятості й цін та направлення економіки в напрямку стійкого зростання виробництва до тієї межі, яка б забезпечила мінімізацію безробіття. На прикладі роль фіскальної політики можна показати у її впливі на періоди ділових циклів. Цей цикл включає піднесення, за котрим слідує спад ділової активності.(див. рис. 1.1). Пунктирна лінія показує те, що робить фіскальна політика, – зменшує коливання рівня виробництва. Іншими словами, ціль фіскальної політики полягає в зниженні амплітуди коливань у діловому циклі таким чином, що найвищий і найнищий рівні виробництва (так само як цін і зайнятості) знаходяться не в точках, а на суцільній та пунктирній лініях.

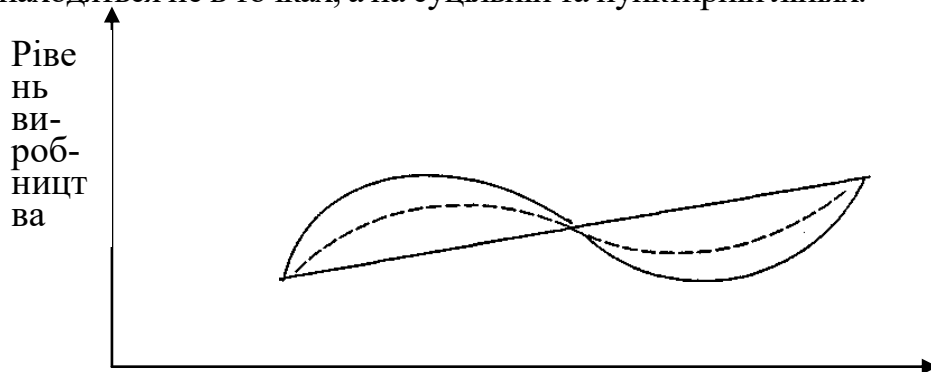


Рис. 1.1. Фіскальна політика і ділові цикли.[88, с.12].

Державні витрати є одним із методів, котрі можуть бути використані для того, щоб змінити рівень доходів і виробництва до тієї величини, котра б забезпечила повну зайнятість. Сукупний попит показує загальну кількість виробленої продукції, котру споживачі, приватні господарства, ділові фірми й іноземний сектор хочуть купити за різними цінами. Підвищення попиту хоча б в одному з цих секторів змістить криву сукупного попиту праворуч. Підвищення державних витрат змістить криву сукупного попиту праворуч – з  $AD_1$  до  $AD_2$  на рис. 1.2, а рівень доходу (виробництва) зросте з  $Y_1$  до  $Y_2$ . Якщо  $Y_1$  знаходиться нижче межі повної зайнятості, тоді ця зміна направить економіку в напрямку забезпечення повної зайнятості.

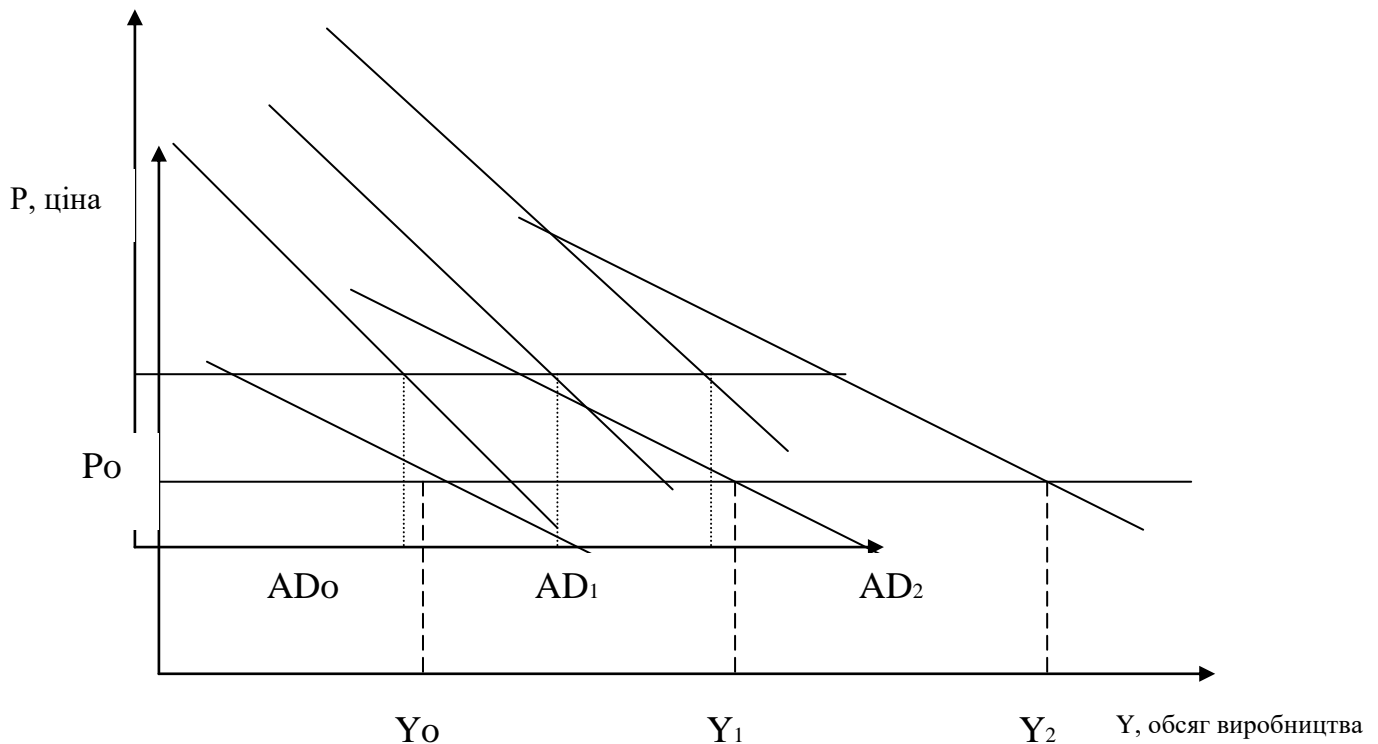


Рис. 1. 2. Вплив державних витрат на рівень виробництва. [88, с.102].

Через додаткові державні витрати зростуть доходи споживачів, внаслідок чого вони підвищать власну купівельну здатність, тому дійсне підвищення рівня виробництва ( $Y$ ) буде більшим ніж тільки одне збільшення державних витрат.[88, с.102]

Зниження рівня державних витрат змістило б криву сукупного попиту ліворуч (з  $AD_1$  до  $AD_0$ ) і знизило б рівень виробництва. Така фіскальна політика ефективна тоді, коли сукупний попит зростає швидкими темпами.

Податки ( $T$ ) можуть дорівнювати державним витратам ( $G$ ), у цьому випадку ми отримаємо збалансований бюджет. Якщо податки є більшими ніж  $G$ , існує суфіцит (профіцит). Якщо ж податки є меншими  $G$ , існує дефіцит. Податки і державні витрати можуть бути підвищені чи знижені одночасно, чи змінені в протилежному випадку, чи одні – змінні, а інші незмінні. Зміна рівня податків забезпечує значно ширше коло можливостей фіскальної політики. Фактично, зміни у податках є загалом найприйнятнішим інструментом фіскальної політики, тому що уряду простіше й швидше це робити ніж змінювати витрати.

Подібно змінам у державних витратах, зміни у податках також зміщують криву сукупного попиту, але непрямо. Підвищення податків зменшить купівельну спроможність приватних господарств, зниження рівня оподаткування надасть змогу підвищити купівельну здатність. Існує дві важливі відмінності між податками і державними витратами. Зміст першої у тому, що вони працюють у протилежному напрямку. Підвищення державних витрат змістить криву сукупного попиту праворуч, у той час як підвищення податків зменшить попит (змістить криву ліворуч).

Друга особливість полягає в тому, що зміни у податках мають менший вплив на сукупний попит ніж зміни у державних витратах. Інакше кажучи, підвищення урядових витрат на величину  $Z$  змістить сукупний попит праворуч на величину  $Z$ . Пониження оподаткування на таку ж саму суму збільшить сукупний попит менше ніж на величину  $Z$ ., так як споживачі, можливо, заощадять щонайменше частину доходів від зниження податків. Якщо покупці вирішать заощадити 20% цієї суми, ефект буде дорівнювати зростанню сукупного попиту на величину  $Q (Z*20\%)$ , а не на величину  $Z$ .



Крім державних витрат та податків, існує третій інструмент фіскальної політики. Це – трансфертні платежі. Під ними розуміють такі платежі: стипендії, різного роду пенсії, допомоги на лікування. За таку державну допомогу не передбачається будь-яка плата з боку громадян. Трансфертні платежі функціонують як податки, але в протилежному напрямку (див. таблиця 1.1.).

Виділяють два види фіскальної політики - дискреційна та недискреційна (автоматична) фіскальна політика.[4, с.170; 227, с.473-475]

Американські вчені Макконнелл, Брю дають таке визначення першого виду фіскальної політики. "Дискреційна фіскальна політика - це цілеспрямоване регулювання парламентом податків та державних видатків для впливу на реальний ВВП і зайнятість, контролю за інфляцією та сприяння економічному зростанню." [175, с.243]. Слово "дискреційна" означає, що зміни у податках та державних видатках залежать від рішення уряду. Слід зазначити, що українські науковці (такі як Савченко А., Пухтаєвич Г.) дотримуються подібного трактування у визначенні цього поняття. Вони вважають, що це свідомо маніпуляція урядовими витратами і доходами, яка здійснюється на підставі державних рішень (парламенту й уряду) із метою цілеспрямованого впливу на реальний обсяг виробництва, безробіття та інфляцію. [218, с.10]

*Таблиця 1.1*

### Вплив інструментів фіскальної політики та сукупний попит.

Інструменти	Ефект
Державні витрати	Пропорційно впливають на сукупний попит Підвищення $G$ зміщує $AD$ праворуч Зниження $G$ зміщує $AD$ ліворуч
Податки	Обернено пропорційно впливають на сукупний попит через купівельну здатність Підвищення $T$ зміщує $AD$ ліворуч Зниження $T$ зміщує $AD$ праворуч $T$ менше ніж $G$ впливає на зміну попиту (грн. за грн.)
Трансфертні платежі	Непрямо впливають на сукупний попит через купівельну здатність Підвищення трансфертів зміщує $AD$ праворуч Зменшення трансфертів зміщує $AD$ ліворуч Такий самий як у $T$ вплив на попит (грн. за грн.)

- Складено автором самостійно.

Чухно А.А. та Єщенко П.С. під дискреційною політикою розуміють активну політику держави, а її інструментарій залежно від реальної ситуації має різкий макроекономічний вплив. [227, с.473].

Розрізняють преференційну та стимулювальну дискреційну фіскальну політику. Через економічний спад нерідко доцільне застосування преференційної фіскальної політики. Розглянемо рис. 1.3., на якому, за нашим припущенням, різке зниження інвестиційних видатків спричинило переміщення кривої сукупного попиту вліво від  $AD_1$  до  $AD_2$ . Можливо, сподівання прибутків від інвестиційних проектів не виправдалися, що призвело до скорочення інвестиційних видатків і зменшення сукупного попиту. Як наслідок, знизився реальний ВВП. Це зменшення реального обсягу виробництва су-

проводжується зростанням безробіття, оскільки для виробництва меншого обсягу продукції потрібно менше робітників. Економіка перебуває у фазі спаду з циклічним безробіттям. [88, с.103]

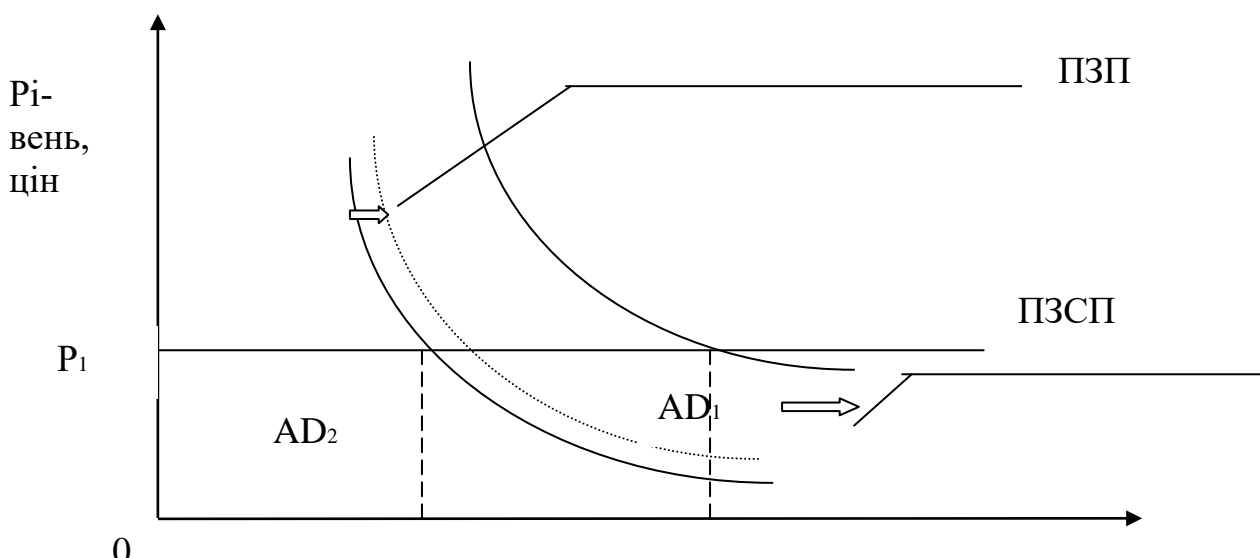
Для зміни соціально-економічної ситуації державі слід здійснити один із трьох варіантів фіскальних заходів:

- збільшити державні видатки;
- зменшити податки;
- застосувати певну комбінацію попередніх двох.

Якщо бюджет збалансований, фіскальна політика під час спаду чи депресії призведе до появи бюджетного дефіциту. Якщо бюджет збалансований, фіскальна політика під час спаду чи депресії призведе до появи бюджетного дефіциту.

За інших рівних умов збільшення урядових видатків спричинить переміщення кривої сукупного попиту вправо, наприклад, з  $AD_2$  до  $AD$ . Щоб зрозуміти, чому це відбувається, для прикладу, нехай у відповідь на спад уряд ініціює нові видатки на величину  $Z'$  на системи соціального захисту. [88, с. 81].

Подамо цю величину  $Z'$  нових державних видатків як відстань по горизонталі між  $AD_2$  та пунктирною спадною лінією праворуч від неї. Крива сукупного попиту переміщується вправо у  $AD_1$ , а сукупний попит зростає більше, ніж на величину  $Z'$  приросту урядових видатків. Це відбувається завдяки процесу мультиплікації. Крива сукупного попиту переміститься вправо (до  $AD_2$ ) на віддаль у  $n$ -рази більшу, ніж та, що відповідає трьохмільярдному приростові урядових видатків.



ВВП<sub>0</sub>ВВП<sub>1</sub>

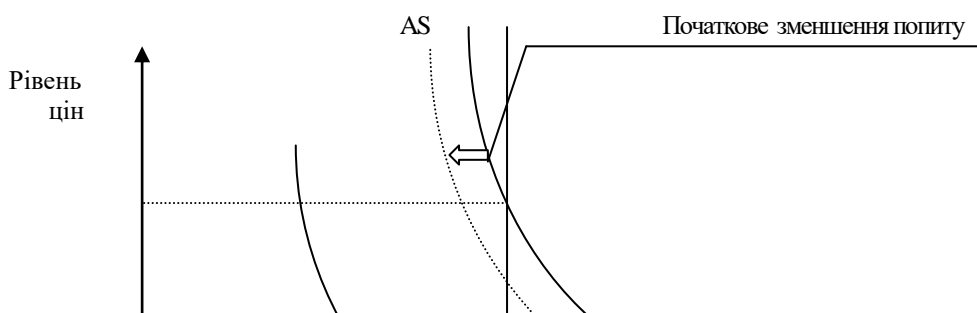
Реальний ВВП

Рис. 1.3. Застосування преференційної фіскальної політики [88, с.81] (ПЗП – початкове збільшення попиту; ПЗСП – повне збільшення сукупного попиту).

Уряд може і в інший спосіб - через зниження податків - перемістити криву сукупного попиту вправо, з  $AD_2$  до  $AD_1$ . Припустимо, що уряд знизив податки з особистих доходів на величину  $Z''$ , що зумовило збільшення на таку саму величину використовуваного доходу. Споживання зростає на величину  $Z'$ , а заощадження збільшиться на величину  $(Z''-Z')$ . У цьому випадку горизонтальна віддаль між  $AD_2$  та пунктирною спадною кривою на рисунку 1.3. відповідає початковому зростанню видатків на споживання на величину  $Z'$ . Тут термін "початкові" видатки на споживання вжито тому, що завдяки процесу мультиплікації видатки на споживання збільшуються. Крива сукупного попиту переміститься вправо у  $n$ -рази далі, ніж це відповідало початковому зростанню споживання на величину  $Z'$ , зумовленому зниженням податків. Реальний ВВП зростає, відповідно зростає і зайнятість. При застосуванні податків як інструменту фіскальної політики чітко простежується тенденція до заощаджень частини потенційних інвестицій. Таким чином, щоб збільшити первісне споживання на певну величину  $\Delta S$ , уряд повинен знизити податки на  $\Delta T$ , причому  $\Delta T > \Delta S$ .

Державне керівництво може поєднувати збільшення видатків і зниження податків для досягнення бажаного початкового зростання споживання та збільшення сукупного попиту і реального ВВП. Комплексне поєднання цих двох інструментів буде більш ефективним та простішим для застосування.

Стримуюча фіскальна політика має за мету стримати зростання попиту, коли існує інфляція попиту



P<sub>4</sub>

Повне зменшення сукупного попиту

AD<sub>4</sub>

P<sub>3</sub>

AD<sub>3</sub>

0

ВВП<sub>1</sub>

Реальний ВВП

Рис. 1.4. Стимувальна фіскальна політика [88, с.83].

Уряд може зменшити свої видатки для сповільнення або усунення інфляції попиту, як видно з рисунку 1.4, де горизонтальна віддаль між AD<sub>4</sub> і пунктирною лінією відображає зменшення урядових видатків перемістить криву сукупного попиту вліво з AD<sub>4</sub> аж в AD<sub>3</sub>, внаслідок процесу мультиплікації. [88, с.83].

Держава в однаковій мірі може використовувати як зниження податків для збільшення видатків на споживання, так і вдається до підвищення податків, щоб зменшити видатки на споживання. Так у нашому прикладі потрібно підвищити податки на величину Z'', щоб зменшити споживання на величину Z'. Цей додатковий податок зменшить розмір заощаджень на величину (Z''-Z'). Так само при здійсненні фіскальної політики можна вдаватись до поєднання усіх інструментів фіскальної політики.

Відповідні зміни рівнів державних видатків та податків відбуваються автоматично. Практика свідчить про те, що чисті податки можуть змінюватись й автоматично, тобто без спеціальних державних рішень. Це пояснюється тим, що переважна більшість податків залежить від доходу і тому змінюється пропорційно до зміни ВВП, навіть при стабільних податкових ставках і рівнях трансфертів.

До податків, які залежать від доходу, відносяться прибутковий податок із громадян, транспортний податок та ін. Чутливість податків до ВВП залежить від системи оподаткування. При прогресивній системі рівень податкових ставок зростає за певною шкалою в залежності від зростання доходу. Тому при зростанні ВВП податки збільшуються швидше, ніж доход. За пропорційною системою рівень подат-

кових ставок є стабільним для всіх рівнів доходу. Тому податки змінюються пропорційно зміні доходу. Певні трансферти теж залежать від динаміки ВВП. Так, виплати по безробіттю скорочуються під час зростання виробництва і збільшуються під час його падіння. Чисті податки, які автоматично, тобто без державних рішень, змінюються в залежності від зміни ВВП, називаються автоматичними чистими податками.

Автоматична залежність чистих податків від ВВП є важливим фактором стабілізації економіки. Стабілізаційна функція чистих податків пояснюється тим, що вони представляють собою вилучення з економіки, тобто втрату купівельної спроможності. Якщо вони збільшуються, то ВВП зменшується і навпаки. Це означає, що з точки зору економічної стабільності податків бажано збільшувати величину таких вилучень у періоди, коли економіка прямує до інфляції, і навпаки, зменшувати величину податків у періоди, коли намітилася тенденція до скорочення виробництва. Оскільки динаміка автоматичних податків відповідає цим вимогам, вони отримали назву вмонтованих стабілізаторів.

Незважаючи на те, що автоматичні чисті податки виконують стабілізаційну функцію без спеціальних державних рішень, їх ефективність у кінцевому підсумку теж залежить від держави. Але роль держави полягає в тому, що вона вмонтовує, тобто впроваджує в економіку певну систему податків та трансфертних платежів. При внесенні змін у цю систему стабілізаційна ефективність буде змінюватися. Отже, недискреційна (автоматична) фіскальна політика - це така політика, яка встановлюючи певну систему податків та трансфертів, забезпечує їм можливість виконувати стабілізаційну функцію в економіці автоматично [88, с.86].

Рис. 1.5 ілюструє, як податкова система створює вмонтовану стабільність. Державні видатки є фіксованими і вважаються не залежними від рівня ВВП. Податки змінюються зі зміною ВВП. Залежність між податковими надходженнями і ВВП відображена висхідною лінією Т. Економічне значення залежності між податковими надходженнями і ВВП стає очевидним при врахуванні двох таких моментів: податки зменшують видатки і сукупний попит. З точки зору стабільності бажано зменшувати видатки в період зростання інфляції і збільшувати їх у період спаду.

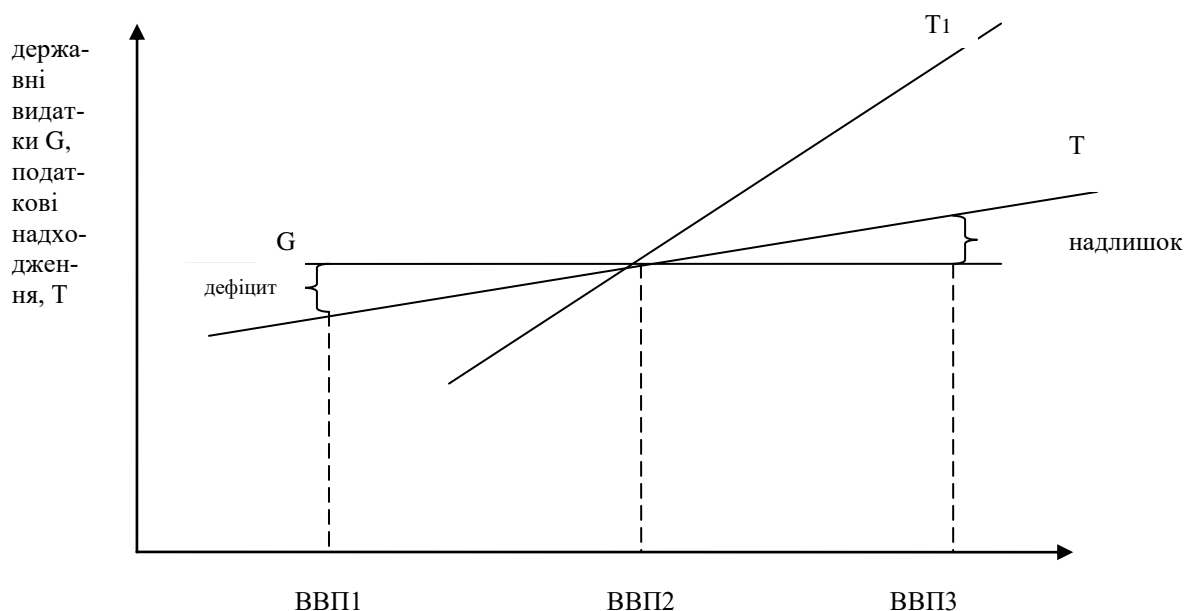


Рис. 1.5. Вмонтована стабільність (PCO – це прогресивна система оподаткування), [88, с.87]. Тобто, у фазі піднесення ВВП збільшується, податкові надходження автоматично зростають, і оскільки вони зменшують видатки, то стримують економічне піднесення. Інакше кажучи, якщо економіка переміщується до більшого ВВП, податкові надходження автоматично зростають, зумовлюють зміни у бюджеті у напрямку від дефіциту до надлишку та зменшують загальну суму видатків.

І навпаки, коли ВВП зменшується у фазі спаду, податкові надходження автоматично зменшуються, що збільшує видатки та пом'якшує спад. Зі зниженням ВВП податкові надходження зменшуються і бюджет змінюється у напрямі від надлишку до дефіциту. На рис. 1.5 низький рівень ВВП<sub>1</sub> автоматично спричинятиме преференційний бюджетний дефіцит; високий і, мабуть, інфляційний рівень ВВП<sub>3</sub> автоматично індукуватиме стимулювальний бюджетний надлишок.

З графіка видно, що масштаб автоматичних бюджетних дефіцитів або надлишків, а отже, і вмонтована стабільність, залежать від відповідності змін у податках змінам ВВП. Якщо податкові надходження різко змінюються зі змінами ВВП, нахил лінії T на графіку буде крутим, і вертикальна віддаль між T і G - дефіцити або надлишки - знач-

ною. І навпаки, якщо податкові надходження мало змінюються при змінах ВВП, нахил буде пологим, а вмонтована стабільність - незначною.

Кутовий коефіцієнт нахилу лінії Т до горизонтальної осі координат на рис. 1.5 залежить від чинної податкової системи. Якщо вона прогресивна - лінія Т буде стрімкішою, ніж у випадку пропорційної податкової системи (пряма  $T_1$  - прогресивна податкова система) . За пропорційної податкової системи середня податкова ставка не змінюється при зростанні ВВП.

На жаль, є велика різниця між фіскальною політикою теоретичною та фіскальною політикою практичною. Тому виникає ряд конкретних проблем, які можуть поставити перед урядом при формуванні та здійсненні фіскальної політики.

Не дивлячись на логіку сприйняття, дефіцити мають властивість бути політично привабливими, а надлишки сприймаються у політичному плані болісно. Іншими словами, можливо, існує політична схильність на користь дефіцитів, тобто фіскальна політика може уособлювати пристрасть до стимулювання економіки та інфляції. Зниження податків є політично популярним, як і збільшення урядових видатків, особливо, якщо це дозволяє виборцям політиків, які обстоюють таку політику, користуватися її перевагами. Навпаки, підвищення податків не подобається виборцям, а зменшення урядових видатків є політичним ризиком.

Враховуючи вищезгадані інструменти фіскальної політики, слід відмітити позицію Кейнса, який вважав фіскальну політику одним із основних інструментів державного регулювання. Як з точки зору антициклічної політики, так і в плані створення необхідних умов для забезпечення оптимальних темпів зростання у тривалій перспективі, у зростанні державних видатків кейнсіанці бачили основний важіль фіскальної політики. Кейнс вважав, – що держава, яка в стані зважити граничну ефективність капітальних благ з точки зору тривалих перспектив і на основі загальних соціальних вигод буде брати на себе все більшу відповідальність за пряму організацію інвестицій [4, с.102-103; 88, с.23]. Дж.М.Кларк рекомендував недостатність приватних видатків компенсувати збільшенням державних видатків [88, с.18]. Характеризуючи призначення політики державних видатків, підкреслює Роберт Петтон, уряд повинен взяти на себе функцію компенсації недолі-



ків приватної економіки шляхом такої власної діяльності, як збільшення свого боргу при витрачанні та інвестуванні більших засобів, ніж може бути отримано з його поточного доходу [218, с.23]. Е.Хансен дотримувався позиції, що в усіх сучасних суспільствах державні видатки відіграють у вищій мірі важливу роль у створенні національного доходу [218, с.45]. Оскільки саме вони є найпродуктивнішим стимулом у збільшенні національного багатства. К. Вікселль розглядав принцип справедливого розподілу загальної суми податків, необхідної для фінансування видатків [88, с.20; 4, с.176]. Е. Ліндаль розробив концепцію оптимальності фіскальної політики, яка визначається тим, що для кожного теоретичного суспільного товару є підтримання рівноваги між сумою граничних внесків його споживачів і сумою одержаних ними вигод [88, с.21; с.32].

Кейнс рекомендував державі здійснювати також бюджетне фінансування нерентабельних галузей промисловості, комунального господарства, виплату допомог. Причому державні видатки Кейнс не обмежував масштабами дохідної частини державного бюджету і допускав дефіцитне фінансування. Він знав, що це призведе до інфляції, проте вважав, що темпи інфляції будуть регулюватися державою, так як вона визначає розміри бюджетного дефіциту і грошової емісії.[88, с.24-25]

Враховуючи теоретичні аспекти фіскальної політики, Кейнс зосереджувався на боротьбі з безробіттям, передбачаючи зростання державних видатків і скорочення податків. Але необхідно врахувати те, що фіскальна політика, орієнтована на зниження інфляції, вимагає скорочення державних видатків при збільшенні податків. Кейнсіанської теорії регулювання ринку з 30-х до середини 70-х років ХХ століття у практиці Європа чітко дотримувалася, хоча в силу різноманітних течій концепція державного регулювання змінюється під впливом неупереджених позицій суспільного розвитку. Пізніше, із виникненням різноманітних явищ у країнах з розвинутою ринковою економікою, критичному обговоренню підлягала кейнсіанська методологія державного регулювання. Це відбулось тому, що держави зіткнулися із рядом проблематичних аспектів інфляційних процесів [88, с.26]

У кінці 70-х років XX ст. з'являються нові економічні течії, які у протилежному аспекті розглядають проблеми макроекономічного регулювання, складовою частиною якого є фіскальна політика. А саме неокласичну теорію державного регулювання ринкової економіки, яка знайшла своє відображення у монетаризмі, теорії раціональних сподівань та теорії економіки пропозиції.

Монетаристи, як і класики, вважають, що ринкова економіка, якщо вона не піддається державному втручанню, забезпечує значну макроекономічну стабільність. Монетаристська теорія виникла в 60-ті роки і була започаткована М.Фрідменом, хоча основи монетаризму закладені в класичній економічній теорії [102, с.322]. Стабільність та гнучкість цін і ставок заробітної плати, що забезпечується ринковою конкуренцією, веде до того, що коливання сукупних видатків впливає на ціни продукції і ресурси, а не на обсяг виробництва і рівень зайнятості. М.Фрідмен вважає, що державне втручання слід обмежувати тільки грошовою сферою, тобто необхідно проводити таку грошову політику, яка створювала б сприятливі умови для економічної активності [88, с.26]. Тому монетаристи вважають, що держава шкідливо впливає на економіку, і, проводячи фіскальні заходи, уряд хоч і має ефективні наміри, все ж викликає ту саму нестабільність, для боротьби з якою ці заходи були здійснені, відхиляючи при цьому фіскальну політику як засіб перерозподілу ресурсів і стабілізації. Дотримуючись позицій, що абсолютна безрезультатність фіскальної політики обумовлена ефектом витіснення, згідно якого збільшення державних видатків приводить до дефіциту бюджету і до звертання держави за позиками в банк, що в свою чергу породжує попит на гроші на фінансових ринках і підвищення процентної ставки. М.Фрідмен доводив, що фіскальна політика не має сильного впливу на економіку, окрім тих випадків, коли впливає на поведінку грошей, зазначаючи, що "зниження податків має якое вплинути на монетарну політику – кількість грошей в обігу і темпи приросту грошової маси..." [88, с.26].

З середини 70-х років отримала поширення теорія раціональних сподівань (розвинута Дж.Муттом, Р.Лукасом, Л.Реппингом), коли в економіці виник високий рівень інфляції, безробіття, стагфляції.[218, с.76]

Вищенаведені вчення раціональних сподівань обґрунтовувало свою позицію управління економікою, вважаючи необхідністю стабілізувати нормативний підхід для всіх господарюючих суб'єктів, які б робили передбачуваними дії уряду, виробників і споживачів. У зв'язку з цим змінюється позиція споживачів, підприємців і власників факторів виробництва, що зводить нанівець результати дискреційної стабілізаційної політики.

На кінець 70-х років були сформульовані основні положення школи економіки пропозиції (розвинуті на початку 80-х років в США Уейденбаумом, М.Бернсом, Дж.Гільдером, Г.Стайном, А.Лаффером). Представники теорії пропозиції не виключали використання фіскальних методів впливу на економічний процес, вони вважають, що високі податки стримують інвестування, вкладення засобів в нову технологію, вдосконалення виробництва.[ 88, с.28-29; 218, с.89].

Враховуючи доводи А.Лаффера, що поступлення податкових надходжень у бюджет залежить від еластичності бази оподаткування, криву Лаффера можна пояснити так, що за нульових податкових ставок жодних податкових надходжень не буде. Якщо ж податки сягнуть 100%, тобто держава привласнюватиме всі результати праці громадян, ніхто не матиме бажання працювати в офіційній економіці, і вся національна економіка стане тіньовою. Отже, знову ж не буде податкових надходжень. Тому, якщо податкові ставки зростають від нуля, то податкові надходження збільшуються. Тоді за певного рівня ставок податків люди починають менше працювати в офіційній економіці та спрямовують свою активність у тіньову економіку. Відтак державні податкові надходження фактично зменшуватимуться, навіть якщо податкові ставки збільшуватимуться. [4, с.117; 88, с.29]

"Фундаментальна ідея, що лежить в основі кривої,- говорив професор А.Лаффер, - полягає в тому, що чим вищі граничні податкові ставки, тим сильніший спонукальний мотив буде в індивідів для ухилення від них. Люди працюють не для того, щоб платити податки"[4, с.117; 88, с.29; 32;209].

Як свідчить статистика досліджень, теоретичні школи економіки пропозиції в певній мірі зумовили податкові реформи США та інших країн. З кінця 80-х початку 90-х років у провідних країнах Заходу проводились радикальні податкові

реформи, метою яких було запровадження більш рівномірного оподаткування рівних за величиною доходів, зменшення податку на прибуток компанії, зниження прогресивності оподаткування.

Концептуальні підходи монетаризму і теорії економіки пропозиції були покладені в основу неоконсервативної економічної політики, яку проводили президент США Р.Рейган і прем'єр - міністр Великобританії М.Тетчер у 80-х роках.[100, с.123]

Неокласичні концепції сучасності служать теоретичною базою дерегулювання і денационалізації в країнах з розвинутою ринковою економікою, виступаючи за строге обмеження державного втручання в економіку, але не заперечують його. Вони визнають, що в ряді випадків ринок виявляє свою "інфантильність" для досягнення максимальної ефективності. Отож, у таких випадках держава може відігравати позитивну роль, поліпшивши розподіл і використання економічних ресурсів.

Емпірично, досліджуючи еволюцію поглядів на роль фіскальної політики у державному та регіональному аспекті, важливо звернути увагу на інституціоналізм, який виник на початку ХХ ст. в США. Представниками його були Т.Веблен, Дж.Коммонс, У.Мітчелл, Г.Мінз, А.Берли, У.Ростоу, Р.Арон, Дж.Гелорейт, Р.Мюрдаль та ін.[4;32;88;100;102;209;227]. Тобто вони досліджують економічні явища за допомогою неекономічних факторів, включаючи соціально-політичний, правовий, психологічний та інші, що є вкрай притаманним фіскальній політиці. Дана позиція інституціоналізму є найближчою до кейнсіанства, зокрема до посткейнсіанства в Англії. В концепції інституціоналістів вагоме місце посідає ідея соціального контролю над економікою, центральне місце в якому відводиться фіскальним важелям загальнодержавного та регіонального рівня, відводячи державі також вирішальну роль в організації та стимулюванні науково-технічного прогресу, тому що саме держава повинна взяти на себе турботу про організацію фундаментальних досліджень, розробку і реалізацію наукових досліджень і впровадження їх у реалізацію фіскальної політики.

Підводячи підсумки проведеного аналізу, слід відмітити, що економісти інституціоналізму, кейнсіанського і неокейнсіанського напрямків, відводять фінансовій політиці визначальну роль у регулюванні регіонального та державного сектора в цілому. І тому саме ці концепції розробки ефективної фінансової політики необхідно взяти до уваги, як такі, що є якомога більше адаптованими до реалій сьогодення.

Стимули та важелі фінансової політики, якщо їх розумно використовувати, можуть забезпечити необхідний вплив на економіку як загальнодержавного, так і регіонального рівня. Але при здійсненні фінансової політики можуть виникати певні проблеми, які обмежують її ефективність, тобто, коли виникає проблема використання фінансової політики в політичній фальсифікації, тому що ряд політиків можуть свідомо використовувати фінансові заходи у власних цілях, які погіршують економічну ситуацію (популярним заходом є зниження податків і збільшення урядових видатків).

Важливим атрибутом фінансової політики, що висувається проти надмірного втручання уряду в економіку, є те, що уряд не завжди приймає рішення в інтересах суспільства, тобто ефект особистих інтересів обмежує ефективність у прийнятті урядових рішень.

Виникають також серйозні проблеми, пов'язані з проведенням фінансової політики, тобто в кризовий період уряд проводить стимулювальну фінансову політику, збільшуючи свої видатки. А цей фактор в свою чергу збільшує дефіцит бюджету, з метою фінансування якого уряд виходить на грошовий ринок за рахунок збільшення попиту на гроші.

У процесі роботи виникає нагальна потреба дослідження ефекту чистого експорту щодо питань здійснення фінансової політики. Припустімо, що в країні проводиться стимулювальна фінансова політика, яка підвищує процентну ставку. Чим вища процентна ставка, тим вищий ефект плинності в країну фінансового капіталу з-за кордону, де процентна ставка відповідно нижча. Тому іноземні інвестори повинні придбати валюту даної країни, щоб вкласти її в цінні папери цієї країни, тобто попит на валюту даної країни збільшиться, відповідно збільшиться і

її ціна. Враховуючи таку ситуацію, слід відмітити, що коли для купівлі товарів даної країни необхідно буде мати на даний момент більше валюти іншої країни, то ці товари в інших країнах подорожчають. У результаті чого зменшиться експорт даної країни і збільшиться її імпорт (оскільки за ту саму кількість своєї валюти можна буде купити більшу кількість іноземних товарів), тобто це зменшить чистий експорт (різниця між експортом та імпортом) і стимулювальну фіскальну політику буде анульовано.

Такі проблематичні нюанси, звичайно, дещо понизять ефективність фіскальної політики, однак не є дуже суттєвими і не можуть служити аргументом для заперечення її використання у стимулюванні розвитку національного господарства в певному напрямку.

Проаналізувавши вищесказане, слід відмітити, що фіскальна політика виступає важливим інструментом державного та регіонального регулювання економікою. Оскільки загальнодержавна і регіональна політики є складовою і невід'ємною частиною соціально-економічних та фінансових трансформацій, що здійснюються в Україні, та передбачає в контексті вирівнювання фінансового забезпечення поєднання діяльності місцевих органів виконавчої влади, за якими закріплені певні повноваження центральних органів, що делегують функції для соціально-економічного розвитку регіонів.

## **1.2. Генезис та еволюція фіскальної політики.**

Вивчення сутності фіскальної політики, дослідження її ролі у соціально-економічному розвитку як держави в цілому, так і регіонів зокрема, навряд чи можна вважати вагомими, а висновки придатними до плідного використання на практиці за умови відсутності опори на добре теоретичне підґрунтя, що базується на результатах численних праць попередників. Ряд вітчизняних та зарубіжних вчених-економістів, починаючи з часів синкретичного розуміння економічних явищ і до доби сучасної, залишили величезну спадщину, недооцінка вартості котрої була б значним недоліком будь-якого справді наукового дослідження.

Ще за часів Стародавнього Світу видатні представники суспільної думки піддавали пильній увазі питання, що пов'язане з фіскальною політикою, теоретично-практичними засадами, принципами проведення, стимулами врегулювання позитивних чи негативних явищ, які виникають при фіскальних відносинах. Специфічною особливістю тогочасного пізнавального сприйняття процесів фіскальної природи є увага до окремих боків певного явища на тлі цілісного світорозуміння, слабе розкриття внутрішніх діалектичних протиріч поміж поодиноким та загальним.

Фіском у Стародавньому Римі спочатку називалася військова каса, із кінця I століття до нашої ери - приватна каса імператора, а з IV століття - єдиний загальнодержавний фінансовий центр.[ 182, с.880]

У буржуазних країнах державна казна.(від. Лат. "fiscalis"- казенний). В Росії XVIII ст. – це урядовець, який таємно наглядав за виконанням урядових розпоряджень, у переносному значенні - "донощик", тобто в загальному аспекті – це казна (тюрк.) - сховище грошей). ” Це маніпулювання державним бюджетом із метою виконання державою своїх функцій. Термін "фіскальна політика " прирівнюється до терміну "фінансова політика держави", але якщо в останньому випадку треба обов'язково додавати "держави", то у першому – це зайве, оскільки фіскальна політика може бути тільки державною. Фіскальна політика виявляє себе у системі форм і методів мобілізації фінансових ресурсів держави, тобто ведеться політика державних доходів, а також їх розподілу.

Логос - термін, вживаний давньогрецьким філософом Гераклітом для позначення універсальної закономірності, що їй підпорядковане все існуюче; в ідеалістичній філософії – духовне першоджерело, світовий розум, абсолютна ідея.[182, с.498]

Доречним є також можливість використання "логосу" в економічній науці, а саме в дослідженні "логосу фіскальної політики", який вимагає науково-історичного обґрунтування, оскільки, генезис всіх складових фіскальної політики та еволюція розвитку знаходяться в тісному причинно-наслідковому зв'язку, а історичний аналіз дає можливість не тільки усвідомити зміст явищ, що відбувалися, але і передбачити ситуацію на майбутнє.

У фіскальній політиці важливе місце займають податки та державні видатки, як нерозривна єдність даного механізму. В тій формі, у якій ми з ними зіштовхуємося в сучасних умовах, склалися вони відносно недавно, хоча тенденції до виникнення подібних механізмів прослідковувалися ще в стародавності. Головними передумовами до виникнення зародкових форм подібних важелів були:

- 1) перехід від натурального господарства до грошового;
- 2) зародження й формування держави.

Генезис фіскальної політики прослідковувалося у вигляді тимчасових жертв, субсидій, виплат, необхідних у виняткових випадках, при надзвичайних обставинах. Держава, що існувала, використовувала більш примітивні механізми участі громадян у реалізації загальних цілей по захисту від зовнішньої небезпеки, тих чи інших задач державного розвитку та фіскальної політики зокрема. Фундаментальною базою даного механізму була система повинностей у формі безоплатного надання послуг населенням державі. У динамічному аспекті виділяється і визначений різновид грошових внесків, замість особистих послуг. Розвиток грошових відносин, грошові внески (платежі) стали відігравати неупереджено важливу роль. У багатьох учених-економістів виникає протиріччя щодо такого трактування, що «податки виникли разом із товарним виробництвом, поділом суспільства на класи й появою держави, якому були потрібні засоби на зміст армії, судів, чиновників і інші нестатки». Доречним є в даній ситуації посилення на К. Маркса, який підкреслював: «У податках утілене економічно виражене існування держави». [Маркс К., Енгельс Ф. Збір. праць, т. 4, с. 308]

Податки – пов'язані з товарним виробництвом, але вже на відносно високій стадії його розвитку. Та в даному виді вони з'являються з переходом товарного виробництва на четверту стадію (перехід до грошової форми вартості), тоді як попереднім трьома стадіями у більшій мірі були характерні повинності (податкові важелі), що формують фіскальну політику. К. Маркс зосереджується на такому трактуванні, що податки характерні для економічно розвинутої держави, а виникнення товарного виробництва тільки передумова для його формування в цілому й податків, як елементів сформова-



ної економічної системи[238, с.100-112] У підставі розподілу фінансових навчань і установ на періоди лежить розвиток держави і його основних механізмів. Відповідно до цього, дореволюційні видання виділяють п'ять основних етапів становлення фіскальної політики, а саме:

1. Східні держави.
2. Класичні держави Греції й Риму.
3. Феодалізм.
4. Абсолютизм.
5. Конституціоналізм.

Закономірностями державних доходів і витрат було те, що на першому етапі надзвичайні потреби негайно розподілялися на громадян тоді, як уже до ХХ століття вони задовольнялися за допомогою державних позик, що виплачувалися поступово. Ксенофонт стверджував, що держава в разі потреби може мати у своєму розпорядженні все майно громадян як свою власність. [92, с.11]. Джерелами державних доходів були казенні промисли, доходи від оренди, повинності, накладені на іноземців, доходи від рабської праці, добровільні приношення й пожертвування. Аристотель виходив з участі громадян у формуванні доходів держави, тому що їхнє благополуччя тут реалізовувалося як єдине ціле. Цицерон, заперечуючи зв'язок між скарбницею й громадянами, досить докладно описував податковий механізм і його застосування в інтересах держави. [92, с.11]

Формування законодавства Афін належало громадянам, вище ж управління зосереджувалося в особливій Раді. Доходи держави поділялися на звичайні й надзвичайні. Звичайні - це монополії, виторг від конфіскованого майна, мита і добровільні приношення (літургії). Основою надзвичайних доходів були податі й позики.

У цілому фінансове управління в Греції не вважалося предметом, гідним особливих досліджень і наукових вишукувань. Будь-яка важлива фінансова міра приймалася й затверджувалася народними зборами.

Управління державним господарством Риму зосереджувалося в Сенаті. В

основу фіскальної політики покладено майнове, поголовне оподаткування, причому друге поширювалося тільки на провінціалів. Цим двом формам податкового обкладання відповідали оцінка майна й перепис.[91, с.12]

При Августі була виділена скарбниця, що одержала назву фіска. Усе фіскальне управління зосередилося в руках спеціальних чиновників.[91, с.11-12]

Виділяються такі види платежів: промисловий податок, платниками якого були всі особи, що займалися яким-небудь промислом, майновий, поземельний, особистий. Поряд із прямими податками в Римі існувала система непрямих податків. Імператором Августом був введений податок на спадщину.

У Римській імперії існувала досить розгорнута система податкових органів.

Деякі механізми фінансового устрою Стародавнього Риму перейняла Візантія. До VII століття там існував 21 вид прямих податків (поземельний, подушний, податок на коней, податок на рекрутів і т.д.), мито. Існував навіть «податок на повітря» як штраф за перевищення встановлених розмірів споруджуваного будинку. Розвинута була і система надзвичайних податків: на будівництво флоту, на побудову військових контингентів. [122, с.8]

Важливу роль у подальшому розвитку фіскальної політики займає епоха феодалізму, оскільки в цей період з'явилася постійна плинність, мінливість важелів насичення доходів держави.

Фіскальні важелі взаємно трансформуються, а часом здобувають форму інших джерел державних доходів та видатків, яким віддається перевага. Фінансовий устрій середніх століть виходив із переваги місцевого, автономного господарства над центральним, державним, останнє було натуральним. Зборам піддавалися середні й низькі прошарки населення, вищі класи й духовництво самі збирали у свою користь данини, десятини.

З точки зору Фоми Аквінського (XIII століття), що виходило з основного по-стулату, відповідно до якого людина без суспільства не в змозі добути все необхідне для життя. Держава формується з метою захисту інтересів громадян, і тому прийнятні державні рішення не повинні ущемляти громадян податками. Фома

Аквінський звертає увагу на питання об'єктивності існування фіскальної політики та, позитивно його вирішуючи, спираючись на теологічну методологію, акцентує увагу на моральних аспектах оподаткування, розглядаючи останнє як процес абсолютно добровільний, наслідок взаємо корисного порозуміння держави та громадського загалу, що, за нашим поглядом, є не досить обґрунтованим припущенням [92, с.15]

Доречно звернути увагу на розвиток оподаткування в Англії. На чолі фінансового управління держави знаходився король, представником якого в регіональному управлінні був шериф, а в громадах фінансами завідували органи самоврядування. Король не міг установлювати податки інакше, як за згодою парламенту, що складався з представників дворянства й духівництва. Однак поступове встановлення довільних зборів стає традицією королівської влади, незважаючи на протести й опір парламенту. [92, с.15-16]

Використовуючи непорозуміння між партіями та міжособні зіткнення, королівська влада набула надзвичайної сили. Король самостійно, без згоди парламенту, міг проголошувати податки й платежі. Однак після масових народних невдоволень повноваження парламенту були відновлені. Особливе значення почали здобувати непрямі податки, у формі акцизів, управління якими відокремилася в окремій акцизній конторі, що складалася з 8 комісарів.

Місцеві органи самоврядування зосередили контроль за допомогою 5 місцевих податків: податок по графствах; міський податок; парафіяльний податок; податок для бідних; дорожній податок. Усі вони були прямими, а податок по графствах – найголовнішим. У системі прямих податей виділяються добровільні дарування, які мали примусовий характер; класна подать, що накладалася на все населення старше 14 років і що поділяла його на класи зі ставками податку від 40 марок до 4 пенсів. [195, с.17 ]

Також важливий вклад у розвиток регіональної фіскальної політики здійснено Францією. Тому що спочатку, при повній перевазі місцевого господарства, найважливіші питання по фінансовому управлінню приймалися народними зборами. В основу обкладання податками була покладена римська податкова систе-

ма. Збором і розподілом податків керували громади, а вищий контроль знаходився в руках чотирьох комісарів, що відали своїми територіями. Вища юрисдикція в області податків була зосереджена в парламенті. Однак поступово фінансове управління усе більш централізувалось й стало характеризуватися рисами фінансів абсолютної монархії. Формально ніякий новий податок не міг бути введений без попереднього обговорення в державній і фінансовій радах. Однак згодом значення останніх було зведено до мінімуму, і фактично управління перейшло до Ради, що була при королі. Державною скарбницею завідував генеральний контролер, що входив до складу фінансової ради, який підпорядковувався міністру фінансів. Уся вища юрисдикція податків зосереджувалася в Парламенті.[92, с.17]

Якісний стрибок у розвитку податкової системи у Франції зв'язується з фінансовою кризою на рубежі 60-70-х років XVIII століття. Призначений міністром фінансів Франції абат Терре вводив нові податки, уточнював механізми діючих.[92, с.18]

Також у даному дослідженні необхідно звернути увагу на Пруську фіскально-економічну політику, оскільки, в XVIII столітті на чолі фінансової системи знаходилася Генеральна директорія, якій були підлеглі провінційні камери, що включають окружні, які завідували податками й поліцією. У 1746 р. до них приєднується акцизне управління, що переросло в особливий департамент акцизних і митних зборів. На рівні губерній засновувалися особливі відділення по завідуванню прямими податками, доменами й лісами, окремо — непрямими податками. З 1823 р. з останніх почало формуватися провінційне податкове регулювання.[92, с.18]

Беручи під увагу конституційний період розвитку податкової системи, слід відмітити таку тенденцію, що перехід від абсолютизму до конституціоналізму зажадав розширення діяльності і зміни співвідношення і механізму наповнення дохідної й видаткової частини бюджету. До колишніх витрат приєднуються витрати на внутрішнє управління. Покриття дефіциту, що збільшується, здійснювало розподіл класів на спроможні сплачувати податки та неспроможні. Абсолютна влада виявилася неспроможною без допомоги суспільства вийти зі скрутного станови-

ща.

В основі податкового вчення Адама Сміта лежать кілька положень: а) податки повинні бути розмірні з доходами і рівномірно обкладати всі їхні види; б) час, способи і кількість податків повинні бути відомі; в) механізм вилучення податків повинен бути зручний платникам; г) кожен податок повинен стягуватися з мінімальними витратами, а вилучені суми повинні відразу ж працювати. Отже, сформульовані А. Смітом принципи оподаткування не втратили актуальності і сьогодні. Аналіз стану фіскальних інструментів у Великобританії (та частково в інших країнах) на протязі кількох сторіч дозволив А.Сміту дійти висновку щодо відповідності змісту фіскальних важелів економіки [199, с.55-56; 238, с.58-64]. Вдосконалюючи цю тенденцію, він фактично визначив еволюційні аспекти зростання частки фіскальних доходів та видатків в загальному обсязі державних фінансів та дійшов висновку щодо недоцільності останніх на спрямування в державний сектор, іманентними рисами якого, на його думку, є неефективність, неповороткість та неконкурентоспроможність.

Покритикувавши ряд положень теорії А.Сміта, Д.Рікардо значно поширив розуміння фіскальних процесів. Він докладно дослідив сутність та механізми впливу на національних виробників цілої низки фіскальних важелів, чітко визначив їх загальні та специфічні властивості. Важливий вплив на подальший розвиток теоретичних основ фіскальної політики справив його в певній мірі дискусійний висновок (у якому він солідарний зі своїм попередником) щодо внутрішньо притаманної державним видаткам неефективності [199, с.56-57]. Але разом з тим авторська логіка доведення цього висновку базується на дещо сумнівних припущеннях. У питанні щодо кінцевих платників податків Д. Рікардо методологічно не зовсім послідовно займає позицію принципово відмінну від А.Сміта, заперечуючи його тезу одноосібності землевласників та поширюючи їх коло на усіх одержувачів доходу чи власників капіталу. На жаль, цей, безперечно, прогресивний крок призвів автора до хибних висновків щодо існування автоматичного пропорційного розподілу податкового тягаря поміж усіма верствами населення.

Під впливом вчень, що панували, склався і ряд підходів в області фінансо-

вих реформ:

- 1) початок самооподаткування, при якому формування бюджету надане самим платникам податків;
- 2) зародження гласності і народного контролю, що стежив би за правильністю збору й витратами засобів;
- 3) встановлення податного цензу;
- 4) здійснення правомірності, при якій відносини між фіском і народом повинні спиратися на чіткі правові норми;
- 5) організація самоврядування.

Вагомий внесок у формування категорійного поняття фіскальної політики внесла і Київська Русь. На наш погляд, початком фінансового устрою у цій державі можна вважати встановлення данини. По суті, спочатку воно було майже єдиним джерелом доходів і служило задоволенню потреб князя і дружини. Надалі склад державного апарату запланував уже реалізацію інших задач. [92, с.26]

На наш погляд, саме за часів Київської Русі почали зароджуватися найдревніші паростки регіональної політики – методи правління князя Олега. Після перемоги над древлянами, що проживали вздовж Прип'яті, князь зажадав від них данини. У наступні два роки Олег заволодів ще й землями сіверян - князівство Чернігівське. На них був накладений вже менший податок, оскільки вірність та прихильність сіверян були необхідні Олегу для безпечної взаємодії південних територій із північними. Бачимо, що вже на такому примітивному розвитку фінансової системи князь вмів формує свою політику по племенах - тодішніх регіонах його держави. Накладаючи диференційований податок, князь районує свою фіскальну політику, в залежності від свого політичного бачення. [95, с.310]

Наступний етап розвитку регіональної фінансової політики припадає на правління княгині Ольги. Вона поділила всі землі на цвинтарі або волості, обкладала державною даниною землі Північної Русі, по Лузі і Мсті, визначила податки на користь державної скарбниці а також на користь своєї волості. Таким чином, княгиня розумно примирила розрізнені племена – первісні регіони, що виступали об'єктами фінансової політики, об'єднавши їх єдиним фіскальним тягарем. В цей

час формуються адміністративні центри, наділені функціями регіонально-фінансового управління.

Взагалі, поняття податку в Київській Русі ґрунтувалося на древнім понятті про державу. Правитель розглядався не як глава держави, а як особа, доходи якої не відокремлювалися від доходів, що служили для задоволення державних потреб. При посиленні Московської держави збори здобувають характер державних податків (з'являються ставки). Релігійний характер світорозуміння сприяв домінуванню серед вітчизняних наукових кіл вкрай негативного ставлення до заощадження доходів, використання будь-яких їх надлишків на виробниче інвестування, обмеживши їх спрямування адміністративними та церковними витратами [ 95, с.312], що визначило межі впливу фіскальних заходів, створило, за відсутністю істотної державної підтримки національного виробника, нездоланні перешкоди на шляху потенційно можливого економічного зростання, стримувало розвиток національної економіки.

Усе населення поділялося на дві великі групи. Перша – клас, вільний від податей (князівські слуги; духовенство; обділені – люди, що відносяться до податного стану, але за якимись причинами звільнені). Друга – податкоплатники (міські жителі; хлібороби).

Значну увагу нам хотілося б приділити аналізу деяких видів податків у Древній Русі як важливих атрибутів фіскальної політики. Варязькі князі, покликані слов'янськими племенами, не вимагали данини, але одержували від них дарунки; інші племена, скорені силоміць, платили данину.[95, с.309-317]

- Дарунки. Добровільні підношення підданих, що істотно відрізнялися від данини. Відмінність складалася насамперед у тім, що стягувалися вони самими податними особами, а не намісниками князів. Крім того, дарунок носив ще випадковий і не систематизований характер.
- Данина. Означає контрибуцію з народів скорених, якою вони відкуповуються від рабства. Це ще не податок, але плата підданих, що згодом розділилася на окремі збори, податки й повинності.
- Оброк. Означав плату за користування відомим предметом. Часто він

означав податок, що сплачується при заміні різних повинностей і зборів.

- Податки, стягнуті на утримання війська, поділялися на надзвичайні (стягувалися під час війни) і постійні (постійно стягувалися на утримання війська).

Враховуючи загальні тенденції фіскальної політики Київської Русі, слід відмітити велику кількість податків з населення. [95, с. 344]

Підсумовуючи фіскальну систему Київської Русі слід відмітити, що її розвиток характеризується наступними періодами.

1. Від зародження держави до періоду феодальної роздробленості. Основу доходів на цій стадії складали дарунки; данина; збори на випадок війни.
2. Період феодальної роздробленості. Фіскальний механізм виходить з поглядів на державу як на приватну власність князя. Будь-який удільний князь мав свій двір, дружину, вважався незалежним володарем. До цього слід додати міжусобиці, що вимагали надзвичайних зборів, і побори татар.

У період монголо-татарського панування населення феодальних князівств платило десятину, пізніше поголовну податок.

Головним загальнодержавним щорічним податком селян у Великому князівстві Литовському була сребщина. Оподаткування здійснювалось на земельній одиниці – дворіччі. На користь церкви селяни сплачували десятину. У Польській державі Галицьке боярство до 30-х років XV століття платило податки з кожного лану по 4 гроші, 2 міри вівса, 2 міри пшениці. Міське населення платило податок із рухомого та нерухомого майна. В 1459 р. з'явився акциз ( на алкогольні напої). [95, с.346]

Розвиток торгівлі у XVI- XVIII столітті і формування фінансово-грошової системи сприяли подальшому розвитку фіскальної політики на українських землях. На українських землях, що входили до складу Польського королівства, основним щорічним податком із сільського населення було ланове. Єдиним непрямим податком був акциз на алкогольні напої .

У 1563р. був створений державний скарб, джерелом якого став постійний податок – кварта, як 4 частина доходів від королівських маєтків і мита, у 1629 р.



в Речі Посполитій була проведена реформа фіскальної політики – замість ланового було введено подимне – податок із будинків. А також були введені інші податки.

В Українській козацькій державі, починаючи від Б.Хмельницького, податкова система підпорядковувалася гетьману. У роки правління Малоросійських колегій (1722-1727рр. і 1764-1782рр.) було встановлено контроль над фінансами України. [95, с.373]

Фінанси українських земель того часу були об'єднані з фінансовими системами королівської Польщі та Російської імперії. Політика російського царизму призвела до цілковитої втрати Лівобережною Україною автономних прав у фінансово-кредитній сфері.

Важливу роль у генезисі фіскальної політики на українських землях відіграла Запорізька Січ, яка вийшла на історичну арену в середині ХУІ століття. Ресурси в Січі формувалися з концепції податкових платежів: натуральних та особистих повинностей. Податки на Запорожжі стягували через ціни на товари (прямі, непрямі податки), а також із доходів від промислів. Козаки не сплачували податків на споживчі товари. Довгий час фіскальна система Запорожжя об'єктивно могла опертися лише на зовнішні джерела – військову здобич, царське “жалованьє”. Фінансовий стан Січі залежав від надходження високоліквідних активів: золота, срібла, а також дорогого посуду, зброї, цінних тканин, килимів, коней, худоби [95, с.452-460]

У загальному аспекті фіскальна система Запорізької Січі, що склалася в процесі самостійного розвитку українського суспільства, без сумніву, була продуктом міжнародного впливу.

Корінні зміни у фіскальній системі як на західних, так і на східноукраїнських землях відбулися в ХІХ – на поч. ХХ ст. Головним джерелом бюджетних доходів царської Росії були оброчний і подушний податки з селян, шинкові та митні збори, податки з капіталів і торгових оборотів, незначні податкові збори із дворян. З часом зростає роль непрямого оподаткування, насамперед, так званого питейного доходу, який продовжував ґрунтуватися на системі відкупів. Така структура

податків, основний тягар яких падав на плечі селян, зумовила дефіцит бюджету, який покривався за рахунок зовнішніх та внутрішніх позик, а також додатковим випуском в обіг паперових грошей.

Постійну увагу у розвитку фіскальної системи приділяв уряд Австро-Угорської імперії, під гнітом якої перебували Галичина, Буковина, Закарпаття. З українського населення в основному стягувалися прямі та посередні податки.

Отже, фіскальна система України, яка була сформована в процесі промислового та індустріального розвитку, стала одним із важливих факторів соціально-економічного прогресу суспільства. За допомогою цієї фіскальної системи правлячі кола Росії та Австро-Угорщини здійснювали свою жорстоку колоніальну політику на українських землях.

Фіскальна система Російської держави XIV-XVII століття (від Івана III до введення подушної податі) характеризується збільшенням кількості прямих податків, що до цього представляли не дуже важливе джерело доходів, у протизвагу іншим доходам (оброк, мито і т.д.). [91, с.30]

Унаслідок збільшення прямих податей змінився і характер самих податей, що привело до більш пильної уваги до фіскального розкладу.

Прикладом впливу фіскальної політики на положення населення, внутрішню й зовнішню стабільність держави можуть послужити «соляні бунти».

На початку XVIII століття Петро Перший затверджує деякі нові податки у формі промислових зборів. Наприклад, мито з покупки товарів у виробників було введено Указом від 15 лютого 1705 р. і припускало сплату кожної десятої гроші в місті за повітових виробників покупцями. Продукти харчування обкладалися особливо при продажі на ринках (Указ 1 лютого 1700 року). Особливий збір був заснований і з майстрових і ремісників, що продавали свої вироби на площах. [91, с.31]

Епоха Петра I характеризувалася грандіозними державними перетвореннями, масштабними військовими зіткненнями, війнами, що вимагали величезних фінансових витрат. Пошук нових державних доходів здійснювався через податкові механізми, спеціальних людей, в обов'язок яких входило вводити нові пода-

ті, нові джерела доходу, часом досить незвичайні (податки з кавунів, горіхів; криголамний збір; податок на дубові труни).

Незважаючи на ріст податкового тягара, дотримувались принципу справедливості податкового навантаження, що забезпечувало рівномірну розкладку податкового тиску, ослаблення його, у першу чергу, для незаможних. Це привело до зростання доходів держави: 1710 р. - 3134000 руб.; 1722 - 7859333 руб.; 1725 р. - 10196707 руб. У другій половині царювання Петра I Російська держава, незважаючи на величезні витрати, обходилася власними доходами і «не зробила ні копійки боргу» [91, с.33-34].

У ряді міст виникають мита із привозу в них товарів. Однак найважливішим податком, заснованим Петром замість подвірної податі, з'явилася подушна подать і у зв'язку з нею – оброчна подать із державних селян (1719-1724 роки). Багато дрібних зборів згодом зникли (в основному при Катерині II, з 1775 року) чи видозмінилися, але основний податок, заснований Петром, подушна подать, згодом тільки зміцнів.[91, с.35]

Під кінець XVIII століття прямі податки в системі державних доходів починають відігравати другорядну роль, а на перше місце висуваються непрямі. Останні забезпечують більш сорока відсотків надходжень (при цьому більше половини з них складали штатні податки й збори), тоді як основні види прямих податків (подушний, промисловий, подвірний) давали в бюджет тільки біля третини доходів.

Непрямі податки в основному зосередилися на солі, напоях (із 2-ї половини XVII ст.), тютюні. Обкладання тютюну, заборонене при Катерині II (1762 р.), відновлено з 1838 року. У XIX столітті до них додаються акциз на бурячний цукор (з 1848 р.), акциз на гас (з 1872 по 1877 р.), а акциз на сіль скасовується з 1881 року. З епохи Петра Першого розвивається і система зовнішніх митних платежів.[67, с.95]

Система податків була доповнена визначеними новими видами податків і зборів. З кінця XIX століття на зміну подушної податі приходить прибуткове обкладання: податок на доходи з цінних паперів; державний квартирний податок.

Діяла патентна система обкладання торгівлі і промисловості (уводилися квитки на крамниці як плата за кожен торговий заклад). Виникли спеціальні державні збори. Традиційно стійкою залишалася система акцизів. Причому основне місце в них займали акцизні збори на традиційні для Росії предмети (тютюн, сіль, цукор, сірники, гас і т.д.).

У XIX столітті Україна сама була лише регіоном у складі Великої Російської імперії – Малоросією. Її було поділено на 9 губерній, які склали три окремі регіони. До Лівобережної України входили Чернігівська, Полтавська та Харківська губернії, Правобережжя складалося з Київської, Волинської та Подільської губернії, нарешті, новоосвоєний Південь поділявся на Катеринославську, Херсонську й Таврійську губернії. Губернатори, призначені царем, відповідали за збір податків, які йшли на утримання армії, царя та їх самих. Після невдалої спроби Кирила Розумовського відстояти економічну автономію України, фінансова система нашої держави була об'єднана з фінансовою системою імперії Романових. У всіх губерніях проводилася єдина фінансова регіональна політика. Інструкції малоросійських колегій регламентували збирання податків, збирачі яких щомісяця і кожну третину року подавали у колегію рапорти про свою роботу.

Кардинально змінилася ситуація фінансово-економічного напрямку в радянські часи. Податкова політика в цей час в Україні привела фактично до зникнення об'єктів обкладання. Грошові податки припинили існування за ліквідацією основного інструмента – грошей, а розвиток натуральних вів до скорочення виробництва й активності виробників. У результаті націоналізації промисловості непряме оподаткування утратило всякий зміст.

Податкова система періоду непу відрізнялася реалізацією кількох функцій і насамперед фіскальної й контрольної. Введення в 1921 році промислового податку становило реальний механізм їхнього здійснення.

Використання різних видів прямого обкладання на тлі надзвичайної бідності населення не могло дати достатніх надходжень. Тому відновлюється система непрямого обкладання, у першу чергу до митних і непрямих податків, що виражають задоволення визначених потреб (тютюн, вино) чи відомий статок.

Слабка організація податкових органів, неорганізований облік платників змушували звертатися до дуже примітивних способів обкладання. Початок двадцятих років характеризувався надзвичайними потребами в засобах для боротьби з епідеміями. Це привело до відносно грубого податкового важеля, але гарантуючого достатні надходження, – загальногромадянському податку, при якому все працездатне населення було розділено на три розряди.

Успіх загальногромадянського (по суті – подушного) податку в 1921 році спонукав повторити його в 1922 і 1923 роках із метою допомоги сільському господарству, щоправда, уже з більш численними розрядами платників і відповідними їм ставками.[91, с.44]

Розгалужена система акцизів повинна була забезпечити державі максимальну суму доходів. 1923 і 1924 роки стають у фінансовій політиці періодом надзвичайної напруги податкових ресурсів. Значну роль у даний період зіграла також стимулююча функція податкової системи. Особливістю функціонування податкового апарату в той період було своєчасне реагування на наявні господарські процеси. Стратегія здійснення оподаткування в період непу поділяється на два етапи:

- 1) Перші роки непу характеризувалися відносно рівноважним тиском податкових важелів на різні суспільно-економічні уклади. Сума прямих і непрямих податків, що приходиться на неусуспільнену частину економіки, не перетинала рубежу, за яким включалися б переважно конфіскаційні важелі.
- 2) Друга половина 20-х років зв'язана з переорієнтацією, що відрізняється різким збільшенням податкового тягаря на приватний сектор. Цей етап характеризувався згортанням нової економічної політики, насамперед економічно. Тільки за два роки, з 1928 по 1930 р., легальна кількість приватних підприємств, що працювали, у промисловості зменшилося на 44 %. [91, с.45]

У другій половині 20-х років після даних змін скоротилися надходження в дохідну частину бюджету при досить значній заборгованості державних підприємств. Відповідно, це викликало і переорієнтацію в підходах податкових органів до різних секторів економіки. Коли значну частину надходжень забезпечував

приватний сектор, можна було зберігати розгалужену систему преференцій для державного. При згортанні ж приватних підприємств відповідно зменшилася і пільгова база для державних підприємств. [91, с.45]

Чітко виражена орієнтація побудови податкової системи, що відповідає тоталітарному режиму, проявляється з кінця 20-х років. Проглядався різний податковий режим для суб'єктів, заснованих на різних формах власності. Якщо відносно пільговим він залишався для державних підприємств, то податкове навантаження практично знищувало підприємства, засновані на приватній власності, і інші, зміцнілі в період нової економічної політики. Виникають нові податкові важелі, що підсилили перерозподільний крен на користь держави (податок з обороту, податок на надприбуток, військовий податок, самооподаткування).

Перетворення фіскальної теорії в складову офіційної радянської економічної науки загальмувало її розвиток та супроводжувалося втратою частини накопиченого багажу, примусовою зміною пріоритетів розвитку з науково об'єктивних на заідеологізовані. Враховуючи тезу відмирання пролетарської держави, марксистки не виявляли особливої зацікавленості до питань державних фінансів, (за виключенням націоналізації банків, анулювання державного боргу та не сприйняття непрямих податків). Хоча певна інерційність руху фіскальної теорії обумовила її подальший розвиток у перші пост революційні роки, особливо в галузі вирішенні питання суворого визначення понятійного навантаження компонентів фіскальної політики, а насамперед податків та податкової політики. Одночасно консервація ортодоксального методологічного та концептуального апарату завадили дослідникам дійти об'єктивних, науково обґрунтованих висновків.

Важливі зміни в розвитку вітчизняного варіанту теорії фіскальної політики відбулися у 30-тих роках, після офіційного проголошення існування якісної різниці поміж фінансами капіталізму як категорії, що включає до себе фіскальну політику (її поняття відсутнє в лексиці тогочасної радянської фінансової науки, тож ми розглядаємо її як частину фінансової політики, хоч вона такою не є, бо включає елементи не властиві останній, на зразок натуральних податків), та їх "соціалі-

стичним" аналогом у термінологічному плані, акцентуючи увагу на суспільно-виробничому характері останнього. Однак запорукою такого висновку послугувало цілком унікальне для світової історії становище, яке склалося у народному господарстві після поступового згортання НЕПу та поширення тенденцій односуб'єктної монополізації власності [4, с.51]. Відповідно до цього представники офіційної науки визначили головні напрями подальшого розвитку теорії фіскальної політики: дослідження інструментальних якостей фіскальних заходів як інгредієнтів системи планового управління народним господарством та розробка проблеми взаємозв'язку виробництва та фіскальних відносин. У наукових колах щодо фіскальних відносин на протязі 30-50-х років точилася жорстка дискусія поміж двома групами дослідників: перші (А.Бірман, В.Дьяченко) обстоювали позицію, за якою фіскальні відносини потрібно розглядати як елемент сукупності виробничих відносин, інші (Д.Аллахвердян) вважали, що виробничі відносини мають до фіскальних відношення дуже опосередковане, відповідно котрим у подальшому сформувалося і дві концепції сутності фінансів як категорії, що є невід'ємною частиною базису (Е.Вознесенській, Ф.Массаригін, Б.Сабанті, В.Суторміна, В.Федосов) та як категорії, що належить до надбудови (Н.Любімов, Г.Точильніков). У той же час аналогічних розбіжностей щодо категорії фіскальної (фінансової) політики не існувало – серед радянських економістів панувало ставлення до неї як до безперечно належної до надбудови [218, с.48-59].

Під час Великої Вітчизняної війни фіскальне регулювання набуває швидкоплинного характеру. З 1941 року багато фіскальних механізмів стали діяти в скороченому виді чи просто зникли.

Однак і період 1941—1945 року характеризувався змінами фіскально-податкових механізмів. У 1942 році закріплюються основні важелі місцевого оподаткування.

У 1943 році був уточнений механізм прибуткового податку. Ця стадія розвитку не вводила ніяких принципово нових орієнтирів із метою оподаткування. Забезпечення мінімального споживання, виплата заробітної плати облігаціями державної позики перетворювали багато фінансових важелів у фіскальні інстру-

менти. 50-60 роки характеризувалися визначеною переорієнтацією функцій податкових важелів. Це, однак, не означало мінімізацію податкового тиску. Починали використовуватися нові механізми оподаткування.

Фіскальна система 1965–1992 років використовувала традиційні для попередніх періодів важелі. Правда, податковий тиск на суб'єктів (особливо юридичних осіб) підсилювався за рахунок системи обов'язкових платежів.

Податкову систему складала як сукупність податків, що діяли раніше (із змінами), так і деякі нові, хоча система оподаткування в основному склалася на попередніх стадіях.

Місцевими податками також традиційно були податок із власників будівель земельний податок із власників транспортних засобів. У додавок до них стягувався курортний збір, разовий збір на колгоспних ринках. Традиційно використовувався механізм самооподаткування сільського населення.

Фундаментальною базою фіскальних відносин в Україні є вищенаведені історичні аспекти розвитку фіскально-податкової політики в цілому.

Період перебудови та відбудови української держави є етапом відновлення взаємозв'язків вітчизняної та західної традицій, налагодження взаємокорисних стосунків, які довгий час були штучно відокремленими науковими товариствами, моментом активного формування національного варіанту фундаментальної економічної науки, її якісних ознак на засадах плідного процесу збагачення вітчизняних теоретичних схем досягненнями західних науковців.

Хоча час становлення незалежної держави є періодом відкриття нових напрямків досліджень, спонтанного розгортання розробки ряду важливих проблемних питань, що з'явилися в умовах ринкової перебудови національного виробництва, формування якісно відмінних, національно специфічних теоретичних платформ подальшого розвитку фіскальної політики, що зокрема знайшло відображення в роботах О.Д. Василика, В.П. Вишневського, Б.М. Данилишина, С.Д. Дзюбика, М.І. Долішнього, А.О. Єпіфанова, О.П. Кириленко, В.І. Кравченка, А.І. Крисоватого, І.М. Кучерявенка, С.А. Лондара, В.І. Павлова, В.К. Симоненка,



О.В.Соскіна, В.М. Суторміної, В.М. Федосова, І.Я. Чугунова, Л.М. Шаблистої [25; 26; 32; 42; 48; 49; 54; 55; 74; 75; 82; 88; 92; 96; 139; 178; 191; 228].

Проголошення незалежної України, перехід до ринкового господарства, зумовили факт концентрування уваги вітчизняних економістів на висвітлюванні ряду питань правової регламентації фіскальних заходів у тісній співпраці з представниками юридичної науки. Хоча перевага юридичного аспекту в дослідженнях дещо послабила їх економіко-термінологічну частину, підпорядкованість питань чіткого визначення змісту категорій, пошуку об'єктивно існуючих взаємозв'язків поміж ними, теоретичного відтворення їх ієрархічної організації, що призвело до певної інфантильності пізнання предмету. Крім цього, розкриття складових фіскальної політики, фіскальних відносин та похідних виявилось дещо поверховим, не пояснювало внутрішні глибинні мотиви їх руху, в якийсь мірі стало в плані теоретичного розчленування, вивчення координат пошуку загальнотеоретичних, фундаментальних блоків, кроком назад у порівнянні зі здобутками радянського періоду. Другим напрямком руху української фіскальної теорії було дослідження відповідності наборів фіскальних заходів до змін в інвестиційному кліматі українського виробництва, як носія ряду специфічних особливостей, органічне урахування котрих є передумовою успіху будь-якого тематичного дослідження. Тобто розглядалися питання мікроекономічного характеру та їх вплив на окремі державні заходи інвестиційного сектору.

Важливо врахувати, що фіскальна система, що сформувалася, у цілому наряд чи зміниться в принципі, тому що в основному відповідає світовій практиці. Однак специфічна ситуація спаду виробництва й поглиблення кризи неплатоспроможності на тлі спроб розгортання механізмів ринкової саморегуляції вимагають внесення в податкову систему серйозних корективів, поступового пристосування до процесів, що розвиваються.

Формування фіскальної політики, включення в неї визначеної кількості податків не є самоціллю і здійснюється довільно. В основі цих процесів закладений чіткий орієнтир, що визначає база – обсяг бюджетних витрат.

Враховуючи вищезгадане, слід відмітити, що історично теорія фіскальної

політики – найдавніша форма фінансових відносин державного сектору. Саме виникнення держави спричинило і появу фіскальної політики в контексті платежів та внесків до державної скарбниці для фінансового забезпечення державою її функцій.

Елементи механізму фіскальної політики зародились ще в первісних звичаях усіх без винятку народів. На ранніх сходинках державної організації початковою формою оподаткування можна вважати жертвопринесення, яке було неписаним законом, і таким чином ставало примусовою виплатою або збором, при цьому відсоткова ставка, яка визначається на збір плодів від землі та дерева, належить Богові. В розвитку форм і методів фіскальної політики виділяють три значних етапи: перший етап охоплює стародавній світ і початок середніх віків, другий - XVI - XIX ст., третій - XIX - XX ст.

На початковому етапі розвитку держава не мала фінансового апарату. Відсутні чіткі і єдині правила фіскальної політики. Практика стягування десятичної частини від отриманих доходів виникла ще в глибокій давнині і проіснувала багато сторіч.

Становлення й розвиток державності в Стародавньому Римі (63р. до н.е.- 14р. н.е.) супроводжувались переходом від нерегулярних грошових податей, що збирались у військові часи, до достатньо чіткої податкової системи, якою регулювались не лише величина платежу й терміни сплати, але й контроль за оподаткуванням.[88, с.45; 127]

На другому етапі (XVI - початок XIX ст.) становлення фіскальної політики перетворюється в постійне джерело державних доходів. В основі цього перетворення лежать: розвиток товарно-грошового господарства, зростання потреб держави, зумовлене створенням регулярної армії, формуваннями значного адміністративного апарату та посиленням державної влади внаслідок становлення монархії.

Третій, сучасний етап, - держава бере на себе всі функції фіскальної політики. Цей етап характеризується становленням капіталізму, що спричинив концентрацію виробництва, капіталу й праці. Це привело до зростання суспільних потреб

та інтересів держави. За цих умов податки перетворюються на основне джерело доходів. Розвивається оподаткування промислових, торговельних, транспортних підприємств. Регіональні органи влади і місцеві органи відіграють роль помічників держави, маючи різний ступінь самостійності.

На сучасному етапі фіскальна політика в Україні відповідає розвитку суспільства з ринковою економікою, демократичним засадам державного устрою, становленню цивілізованих відносин між державою та економічними суб'єктами, що передбачають підпорядкування останніх установленим законам та нормам громадянської поведінки з одного боку та відповідальність держави перед економічними суб'єктами з іншого.

Разом із тим, фіскальна політика потребує вдосконалення з урахуванням міжнародного досвіду в напрямку сприяння стимулювання розвитку економіки та поліпшення соціальних умов життя населення. Такі зміни слід розглядати з позицій критичного осмислення наявних досягнень, з урахуванням не досить розв'язаних протиріч (що притаманно властиві їм), розуміння динаміки руху компонентів фіскальної політики не як примітивного об'єднання чи поступової ревізії одних на користь інших, а як процес перманентного більш-менш ефективного взаємодоповнення, що проходить за умов вилучення з обігу певної частки інфантильних чи просто непридатних, гальмуючих подальший поступ елементів. За таких обставин не викликає сумніву недоречність використання на вітчизняному ґрунті без проведення значних корекцій накопиченого західною традицією теоретичного багажу, бо він розроблявся за умов, що істотно відмінні від наявних у перехідній економіці України. Втім і спирання на традиції радянського зразка виглядає досить малопродуктивним та безперспективним.

Отже, логос фіскальної політики у державі є динамічною фінансовою системою, яка розвивається в залежності від соціально-економічних потреб суспільства, а до цих потреб має адаптуватися і фіскальна політика. Тобто на основі емпіричних досліджень логосу фіскальної політики слід відмітити послідовність у реалізації можливостей, закладених у інструментарій фіскального регулювання, що дає можливість переходу до розвитку національної економіки в цілому та клас-

ти основи для розбудови регіонального добробуту суспільства.

### **1.3. Концептуальні засади регіональної фіскальної політики в Україні.**

В умовах трансформації суспільства та повільного здійснення економічних реформ в Україні особливо гостро постає питання формування регіональної фіскальної політики. Недостатність теоретико-методологічного підходу до побудови такої політики та на основі цього відсутність ефективного законодавчо-правового регламентування призводить до поглиблення диспропорцій у територіальній структурі національної економіки, втрат переваг територіального поділу праці, неефективного використання природно-ресурсного, трудового, науково-виробничого потенціалів регіонів. Приоритетним у науковому дослідженні з цього питання є, очевидно, необхідність теоретичного визначення самого поняття регіону.

У ряді трактувань вітчизняних науковців прослідковуються спроби визначення поняття регіону. Зокрема, як вважає В.Симоненко, регіон - територія країни із специфічними природнокліматичними та економічними умовами та характерною спрямованістю розвитку продуктивних сил з урахуванням демографічних, історичних, соціальних особливостей, розвиток якої здійснюється на основі законів національної економіки і регіональної, у результаті чого формуються регіональні економічні відносини.[52, с.164] Основний критерій відокремлення регіону - спільність народного господарства і регіональних завдань, техніко-економічні особливості розвитку промисловості та сільського господарства, наявність суб'єктів господарювання, об'єднаних регіональними економічними, політичними, соціальними, культурно-етнічними інтересами, у результаті яких утворюється регіональний тип відтворення соціальної системи.

Окремі вчені і політики ототожнюють регіон з адміністративно визначеною частиною країни, що, є більш конкретним.

Виходячи із дослідження Павлова В.І., регіоном вважається структурна одиниця територіально-адміністративного поділу – область.[139, с.62-145]

М. Долішній розглядає регіон " ....як адміністративно-відокремлену територію України (адміністративна область, а також міста Київ і Севастополь) з особливостями природно-географічного та економіко-географічного положення, набутою економічною структурою і системою розселення, а також системою факторів обмеження його виробничого потенціалу"[49, с.7]. Так, А. Мазур розглядає регіон як ключове поняття регіональної політики, тобто як територіально спеціалізовану й адміністративно окреслену частину національної економіки, яка характеризується єдністю і цілісністю відтворювального процесу і управління [104, с.46]. Ряд російських вчених дотримуються подібної думки, тобто під регіонами розуміють частину території Російської Федерації, яка класифікується за "...спільністю природних, соціально-економічних, науково-культурних та інших умов і включає один або декілька суб'єктів Російської Федерації"[36, с.32.].

На нашу думку, слід розглядати поділ на регіони за певною сукупністю класифікаційних ознак, а саме:

- За історичним минулим
- Адміністративно-територіальним поділом держави
- Розвитком продуктивних сил
- Соціального забезпечення населення.

Виходячи із цих ознак, можна виділити рівні регіонального поділу в Україні, представлені наступними схемами.

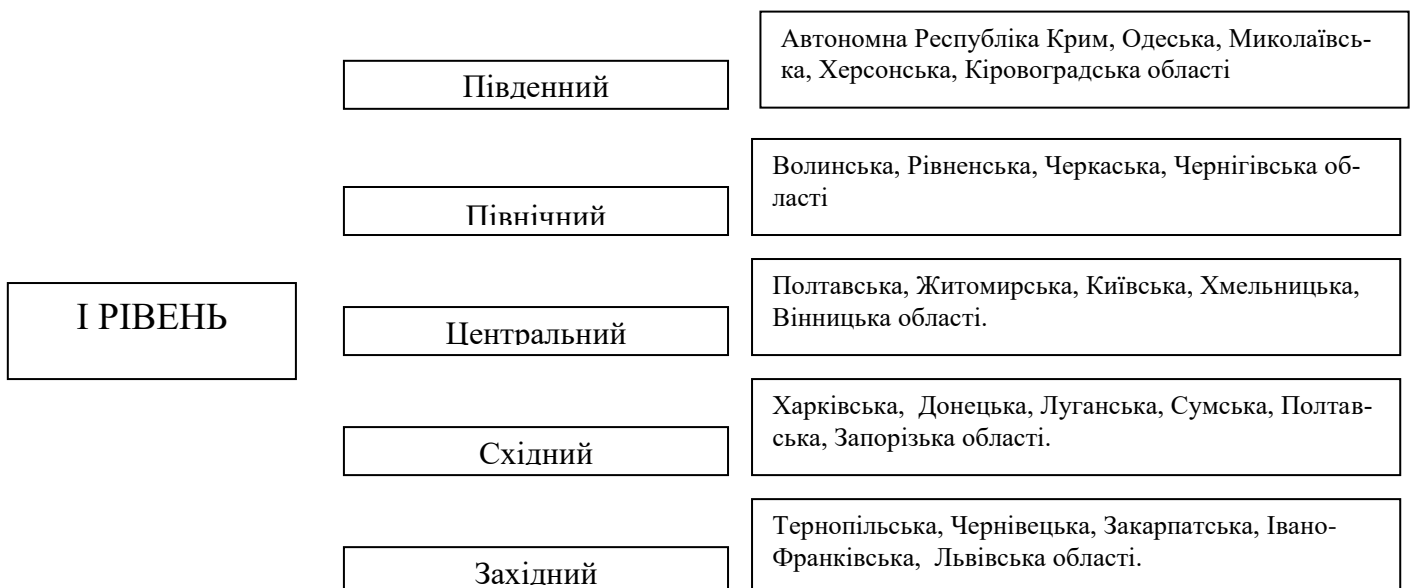


Рис. 1.6. Структура держави по регіонах за географічним поділом

\* Складено автором самостійно.



Рис. 1.7. Рівень структуризації регіонального поділу за історико-географічними ознаками.

\* Складено автором самостійно.

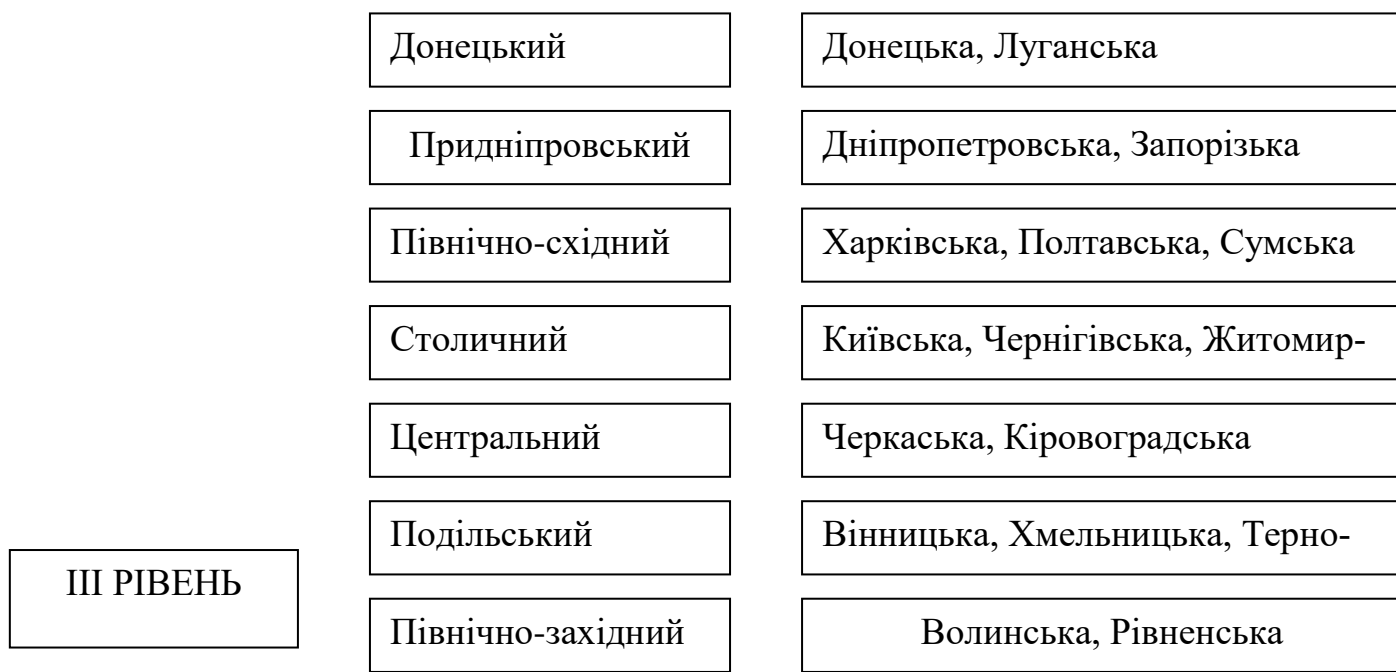


Рис. 1.8. Схема поділу на регіони в Україні за економічними ознаками.

\* Складено автором самостійно.



Рис. 1.9. Ієрархія адміністративно-територіального поділу України на регіони.

\* Складено автором самостійно.

Вищенаведений поділ регіонів створюють різні чинники формування регіональної соціально-економічної політики в Україні. Зокрема, чинники державної регіональної політики, економічних відносин, соціально-економічні та управлінські чинники, природно-ресурсні та виробничі фактори. Фактори державної регіональної політики, які відіграють роль бази для досягнення економічних цілей, визначають основні пріоритети та встановлюють правові та інституційні обмеження. Враховуючи фактори економічних відносин, слід відмітити подвійність у призначенні, тобто, з одного боку, вони є базою для досягнення економічних цілей, з другого, на певному етапі, цілями соціально-економічного розвитку регіо-

ну. Соціально-економічні та управлінські фактори зумовлюються досконалістю ринкових відносин, міжнародним і міжрегіональним поділом праці, обґрунтованістю регіональних інтересів, забезпечуючи при цьому організаційно-економічні передумови для вирішення актуальних проблем регіонального розвитку. Чинники демографічного стану, природних запасів, виробничого та рекреаційного потенціалу, географічного розміщення впливають на галузево-функціональну спрямованість регіональної соціально-економічної політики [139, с.21].

Сутність регіональної соціально-економічної політики характеризується через сукупність складових, поданих на рис. 1.10, що створює оптимальні умови для активізації внутрішніх джерел соціального та економічного зростання, максимального використання економічного потенціалу регіону в контексті розвитку держави.

Розглянуті нами у схемі (рис.1 .10) складові соціально-економічної політики регіону в тій чи іншій мірі досліджені та обґрунтовані науковцями. Однак залишаються ще не сформованими теоретично-організаційні засади державної регіональної фіскальної політики. Слід відмітити, що регіональна фіскальна політика розглядається лише в контексті державної регіональної політики. Але ця позиція має ряд уточнень, оскільки саме регіональна фіскальна політика є важливим фінансовим атрибутом регіональної політики.

Регіональну фіскальну політику слід розглядати не просто як об'єднання елементів регіональних бюджетів і місцевого оподаткування, а як напрями вдосконалення та розбудови регіонального апарату державних і місцевих фінансів через механізм реалізації бюджетно-податкового регулювання.



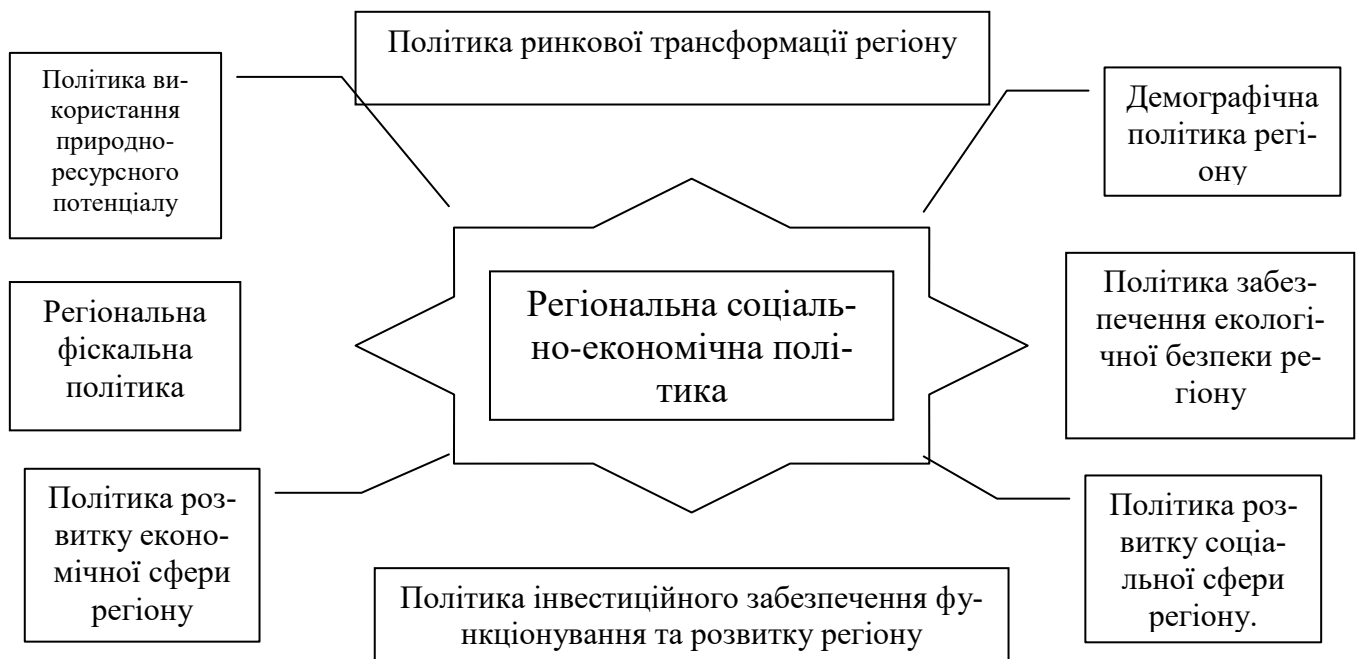


Рис. 1.10. Структурна розгалуженість складових регіональної соціально-економічної політики.

\* Складено автором самостійно.

Тому в регіональній фіскальній політиці держави потрібно враховувати специфічні особливості розвитку кожного регіону, історичних та інших умов їхнього формування, сприяти стабільності розвитку регіону. Основними завданнями регіональної фіскальної політики є забезпечення економічної незалежності, здатності економіки регіону до саморозвитку. І в цьому виникає загальна потреба організації моніторингу важелів, які характеризують сталість розвитку економіки регіонів. Регіональні важелі – система сукупності кількісних та якісних показників, які засвідчують перманентний та ретроспективний вплив різноманітних факторів на соціально-економічну стабільність регіону. Механізм реалізації стабілізаційних регіональних важелів потребує економічно-правового впровадження фіскальної політики, як на державному, так і на регіональному рівнях, враховуючи при цьому централізоване та регіональне прогнозування, планування та програмування соціально-економічних процесів.

Виходячи із системного підходу, який констатує сам процес розуміння сутності фіскальної політики як єдності зовнішніх виявів цілісного, визначимо регіональну фіскальну політику як цілісну сукупність податково-видаткових заходів, що мають подвійну природу та впроваджуються місцевими органами влади з метою досягнення певних результатів у процесі виконання нею власних функцій. З іншого боку ця економічна категорія представляє собою відносини, що склалися між державою та суб'єктами економічної діяльності в процесі реалізації перерозподілу створеного (чи, який буде створений у майбутньому,) валового регіонального продукту шляхом застосування податково-видаткових заходів.

Проте розгалуженість характеру, величини охоплення та змісту регіональної фіскальної політики, складу і організації інститутів, на яких покладено функції її проведення, меж підпорядкованих їм сфер господарської діяльності пов'язана з об'єктивними засадами її формування. Головними групами чинників, що зумовлюють змістовність наповнення регіональної фіскальної політики, виступають:

- 1) з позиції надходжень - поточний стан та реальний обсяг регіонального виробництва, його структура та ефективність, міра здатності до зовнішньоекономічної конкуренції;
- 2) з точки зору витрат - рівень безробіття, показники соціальної незабезпеченості, демографічна структура регіонів, реального прожиткового мінімуму, екологічні проблеми тощо;
- 3) з передумов детермінованого характеру – питома вага регіонального сектора в національній економіці, роль доходів від нього в формуванні бюджету та реалізації соціально-економічних програм.

Проте вплив цих чинників проявляє себе в процесі формування регіональної політики в досить спектральному вигляді, фактори-впливу носять в дечому замуфльований конкретикою окремих явищ характер. Тому і врахування групи факторів спектрального впливу під час цього формування має не лише свідомий характер, але і чинить вплив на цей процес і в якості неусвідомленого сприйняття певних чинників внутрішнього тиску. Зрозуміло, що достатнього з боку адекват-

ності запланованої дійсності включення цих факторів до розробки питань кількісного охоплення та змістовного наповнення регіональної фіскальної політики забезпечити за таких умов досить важко. В той же час існування групи чинників спектрального впливу носить об'єктивний характер і сприйняття її в якості певної заданої множини нейтральних до регіональної фіскальної політики факторів не представляється вірним. Виникає необхідність в аналізі специфіки зовнішніх її проявів в умовах перехідної економіки, розгляді причин їх утворення.

У контексті особливої уваги перебуває питання належного врахування особливостей становлення національно-регіонального виробництва України як один із найважливіших чинників, що визначає роль невідомих факторів впливу і відповідно кількісний та змістовний склад регіональної фіскальної політики, головні напрямки її регулюючої дії.

Зрозуміло, що визначене на базі застосування системного підходу змістовне наповнення поняття регіональної фіскальної політики є не лише результат наукового проникнення в сутність речей, але повинно мати і певний сенс для використання при вирішенні практичних проблем перерозподілу валового внутрішнього продукту.

Оцінюючи трансформаційні процеси регіонального розвитку, можна прийти до висновку, що влада, яка у минулому зосереджувала свої зусилля передусім на реформах загальнодержавного характеру, провадить недостатньо ефективну регіональну політику.

Пріоритети державної економічної політики були пов'язані з розвитком окремих галузей (наприклад, вугільна та сталеливарна промисловість, енергетика). Територіальному аспекту економічного розвитку не приділялося достатньої уваги, а свобода дії регіональних та місцевих адміністрацій була сильно обмеженою в усіх питаннях.

Введена в дію Указом Президента від 25.05.2001 “Концепція державної регіональної політики” та направлений на її реалізацію законопроект “Про підходи до стимулювання регіонального розвитку”, а також розробки проектів міністерства економіки та європейської інтеграції України “Головні підходи у державній

стратегії регіонального розвитку” та “Методичні рекомендації з розробки стратегій регіонального розвитку” слугують обґрунтуванням нового підходу у регіональній політиці [[www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua)].

Це підхід, спрямований на подолання нерівності у розвитку регіонів та на усунення недоліків певних територіальних одиниць. Уперше підхід до регіональної політики декларує її вирівнюючу функцію. Новим є також намір ідентифікувати депресивні (структурно слабкі) регіони, чий ступінь економічного розвитку значно поступається загальнодержавним середнім показникам, та зафіксувати їх статус законодавчо. На відміну від західноєвропейських концепцій в українському варіанті регіональної політики також передбачається державна підтримка вибраних регіонів при вирішенні пріоритетних завдань загальнодержавного значення. Тим самим визнається існування двох типів регіонів. Економіко–політична спрямованість та застосування наявних інструментів та засобів визначаються як вирівнюючою функцією, так і функцією “пріоритету”.

У політико–адміністративному аспекті новий підхід у регіональній політиці визначається однозначною відмовою від секторального централізованого розвитку економіки, який до цього практикувався на протязі кількох десятиріч. Новим орієнтиром є дворівнева модель центрально–регіонального характеру. У відповідності з цими двома рівнями, на яких відбувається розподіл повноважень з економічного та політичного управління, необхідно виробити нову систему “державного (центрального) управління” розвитку регіонами, а також нову систему повноважень місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоуправління.

З одного боку, передбачена реалізація заходів, які спрямовані на підсилення ролі центру. При цьому центральна влада повинна визначати рамкові умови регіонального розвитку та скоординувати роботу на цьому напрямку. Відповідні інструменти для виконання цієї функції можна знайти, наприклад, у “Головних підходах у державній стратегії регіонального розвитку” (проект). Водночас із цим потрібно також відчутно посилити роль та розширити повноваження місцевих адміністрацій.

Підхід у регіональній політиці орієнтується на децентралізацію та збіль-

шення свободи дій та рішень для органів місцевого самоврядування. Це відбувається шляхом підсиленого вертикального розподілу завдань та повноважень. Але це є можливим лише за умови, що будуть вирішені основні політико-адміністративні питання та постануть відповідні політико-адміністративні умови. Іншою умовою є ефективна реалізація ґрунтовної адміністративно-територіальної реформи та реформи бюджетних стосунків в Україні, що сприяло б створенню важливих рамкових умов для реалізації регіональної політики. Завдання повинні бути чітко визначені для всіх рівнів, необхідно також забезпечити розподіл повноважень та засобів їх реалізації. Лише у цьому випадку запрацюють механізми сприяння розвитку.

Передбачається надання підтримки регіонам у першу чергу за рахунок державного та місцевих бюджетів, із яких повинні фінансуватися відповідні заходи як у депресивних, так і у економічно сильних регіонах.

Місцеві бюджети повинні стати головним інструментом реалізації регіональної економічної політики, основними завданнями якої на період до 2010 року є:

- створення ефективного механізму територіального поділу праці;
- вирівнювання ступенів соціально-економічного розвитку регіонів;
- запровадження програмно-цільового методу складання бюджету на місцевому рівні та реформування системи надання соціальної допомоги на адресній основі;
- впровадження програм раціонального використання продуктивних сил з метою зменшення територіальних диспропорцій.

А це в свою чергу вимагає:

1. Поліпшення загального стану фінансування місцевих бюджетів, що забезпечить позитивний вплив на процес реформування системи міжбюджетних відносин у цілому і сприятиме кращому розподілу коштів, підвищенню прозорості бюджету та посиленню ролі й відповідальності органів місцевого самоврядування.

2. Реформування міжбюджетних відносин як на політичному, так і на експертному рівні, враховуючи при цьому оптимізацію кількості та

масштаби діяльності бюджетних установ, розподілених нерівномірно серед суб'єктів бюджетного процесу. Ефективність даного реформування можна досягти лише за умови визначення оптимального розподілу бюджетних надходжень між окремими ланками бюджетної системи країни та здійснення повноцінної адміністративної реформи, невід'ємною складовою якої має бути встановлення оптимального адміністративно-територіального поділу з детальним визначенням повноважень центральних органів влади та органів місцевого самоврядування і чітким їх розмежуванням.

3. Розширення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування вимагає розробки науково-методичних засад для об'єктивної оцінки соціально-економічного стану регіону та відповідних процесів, що відбуваються на його території загалом і його податкового потенціалу зокрема.

4. З огляду на недостатній обсяг коштів слід очікувати значної напруженості між цими двома полюсами. Прагнення отримати віддачу у вигляді економічного прибутку та зміцнити бюджет за допомогою майбутніх податкових надходжень може призвести до рішення про підтримку більш розвинутих регіонів. Але, на нашу думку, допомога сильним регіонам може сприяти їх ізоляції від інших територій і таким чином спричиняти небажану диференціацію економічних та соціальних умов у цих регіонах.

Таким чином, структурно слабкі регіони стають ще слабшими, а економічно сильні ще сильнішими. Такий стан справ не відповідає принципу створення рівних умов для життя та праці.

Беручи до уваги тезу про те, що у середньостроковій перспективі Україні за допомогою наявного історично обумовленого потенціалу (окремі території) необхідно буде стабілізувати загальноекономічну ситуацію (зростання ВВП) шляхом модернізації певних секторів, доречно буде розглянути обмежену у часі “інструкцію з реалізації” концепції регіонального сприяння, згідно з якою центр та регіони

у першу чергу повинні зосередитися на підтримці економічних проектів загальнодержавного значення (регіони). При цьому депресивним регіонам може надаватися селективна підтримка, головним пунктом якої була б нагально необхідна підтримка розвитку економічної інфраструктури.

Досвід інших країн з перехідною економікою, а також досвід країн з розвинутим ринковим господарством свідчать на користь висновку, що за теперішнього стану приватизації та виникнення приватної власності шляхом заснування нових підприємств найбільш важливим завданням для України є створення ринкових умов на регіональному та загальнодержавному рівнях, які стимулювали та підтримували підприємницьку ініціативу та покращили умови для роботи в Україні іноземного капіталу. Кошти державного та регіональних бюджетів можуть відігравати при цьому досить значну роль.

Важливим інструментом впливу на економіку та соціальну сферу є фіскальна політика органів місцевого самоврядування, які відповідно до чинного законодавства мають право:

- визначати ставки місцевих податків і зборів, а також надавати преференції зі сплати податків, що надходять до місцевих бюджетів;
- самостійно розглядати, розробляти, затверджувати, виконувати місцеві бюджети та вносити зміни до них;
- випускати місцеві позики, лотереї та інші цінні папери;
- отримувати позики з інших місцевих бюджетів та інших джерел;
- передавати коштів з відповідного місцевого бюджету до інших місцевих бюджетів;
- утворювати позабюджетні цільові ( в тому числі і валютні) фонди;
- встановлювати в порядку і в межах, визначених законодавством, тарифи на послуги, які надаються підприємствами та організаціями комунальної власності, а також розпоряджатися комунальним майном;
- створювати комерційні банки та фінансово-кредитні установи;

- розміщувати кошти у банках, що належать органам місцевого самоврядування, отримуючи відсотки з зарахуванням їх доходів у місцеві бюджети.[74, с.326]

Враховуючи реалії сьогодення, слід відмітити, що забезпечення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування формується за рахунок доходів місцевих бюджетів, важливим атрибутом яких виступають місцеві податки та збори, які формують в середньому лише 3% доходів місцевих бюджетів. Це - мало. І тому місцеві податки повинні стати основним джерелом доходів місцевих бюджетів. [[www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua).]

Однак на етапі перехідного періоду - делегування частини повноважень державного бюджету місцевим - держава має контролювати процес зміцнення місцевих бюджетів та використання ними отриманих коштів.

А також необхідно визначити інфраструктуру розвитку регіонів, виходячи із загальнодержавних інтересів. Україна сьогодні має достатньо потужний промисловий і аграрний сектори, а неконтрольована самостійність місцевих фінансів може спричинити певний перекид у ту чи іншу сторону.

Для наукового обґрунтування прийняття рішень у сфері регіонального фінансового регулювання доцільно застосувати показник фінансової автономії – коефіцієнт податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці. Території з малою податкоспроможністю мають низький рівень фінансової автономії. Якщо такі регіони є економічно необхідними державі, то мають бути заплановані в бюджеті відповідні трансферти для вирівнювання там доходів і видатків, оскільки на державних фінансах лежить функція збалансування фінансів місцевих органів влади.

На менш економічно розвиненій території доцільно надавати більше податкових преференцій, запроваджувати мінімальні ставки податків, щоб регіон став більш привабливим на етапі становлення та закріплення на ринку певних господарських структур. Податкові преференції мають бути чітко обмежені у терміні дії, адже на першому етапі держава буде надавати субсидії місцевим бюджетам. Доцільно також законодавчо визначити і відповідальність суб'єктів господарю-



вання перед органами місцевого самоврядування за отримання очікуваних результатів (створення робочих місць та ріст середньої заробітної плати згідно представленого бізнес-плану). При недосягненні обумовлених результатів, суб'єкти, що користувались пільгами, повинні за рахунок власних коштів повернути суми преференцій до місцевих бюджетів із сплатою пені, яка нараховується у встановлених розмірах на недоїмку по відповідних видах платежів.

Таке законодавче забезпечення в межах держави стимулюватиме ефективну діяльність суб'єктів господарювання та захистить місцеві бюджети від їх розбазарювання через надання необґрунтованих преференцій.

Потрібно рекомендувати вести фінансове планування місцевих бюджетів, що базується на системі показників: питома вага видатків на реалізацію власних повноважень, питома вага власних доходів, питома вага обов'язкових видатків, індекси концентрації та ерозії податків, коефіцієнт еластичності податкових надходжень, коефіцієнти виконання податкових надходжень, показники структури податкових надходжень, показники питомої ваги субсидії та преференцій, що надаються з бюджетів. Це дозволить створити статистичну базу, трендовий аналіз якої буде підґрунтям для науково-обґрунтованих напрямків.

Розробляючи структуру податкової системи регіону, потрібно вміти аналізувати чинники та фактори, що впливають на еластичність попиту та пропозиції, перерозподіл тягаря між виробниками й споживачами. Недостатня відпрацьованість теоретичних засад використання податкових важелів призводить на практиці до втрати ефективності її регулятивного потенціалу, що є причиною незадовільних результатів економічних перетворень.

Є необхідність у підвищенні загальноосвітнього рівня керівників органів місцевого самоврядування. Держава повинна взяти на себе підготовку висококваліфікованих кадрів. А для реалізації таких напрямків розвитку – на законодавчому рівні закріпити: при виборі керівних органів місцевого самоврядування як представників тих чи інших політичних сил - на виконавчі посади в місцевих органах влади, згідно з затвердженою структурою, наймати на роботу тільки фахівців із відповідним освітнім профілем.

Отож, для того щоб Україну визнали державою високо розвинутого рівня серед країн-партнерів необхідно мати відповідний стан розвитку стратегічно важливих галузей економіки. А цей процес неможливо забезпечити без встановлення належної взаємодії та ефективного функціонування економіки регіонів держави, стимулювання їх подальшого розвитку, створення сприятливого середовища для розвитку конкретних промислово-виробничих комплексів та правових засад фінансової системи регіонів із відповідним науково-дослідницьким обґрунтуванням.

На користь цього твердження мають слугувати аналітичні розробки, зокрема, висновки щодо шляхів подальшої оптимізації регіональної фіскальної політики, її змісту відповідно до вимог соціально-економічного розвитку регіонів. А саме розкриття сутності фіскальної політики, створення несуперечливого термінологічного фундаменту дослідження дозволило підсилити розуміння процесів, що відбуваються у національному виробництві, однозначно визначити заходи, необхідні для прискореного виходу з кризи, забезпечення стабільного економічного зростання у довгостроковому періоді.

Отож, визначення особливостей ринкового середовища, в якому мають проводитися заходи регіональної фіскальної політики, дозволить дійти справді до науково конкретних висновків щодо наслідків конкретних фіскальних заходів по вдосконаленню питань регіонального податкового регулювання. А це в свою чергу забезпечить цільове фінансування пріоритетних загальнодержавних завдань, задоволення загальнонаціональних інтересів, підвищення рівня ділової активності підприємницьких структур, підтримуючи при цьому автономію та фінансову незалежність регіонів.

### **Висновок до розділу I.**

Історичний екскурс виникнення та становлення фіскальної політики та її місце в регіональній структурі, визначення сутності регіональної фіскальної політики як науки дозволяють визначити науково-методологічні принципи та теоретичні засади здійснення фіскальної політики на регіональному рівні.

У цілому фіскальна політика виступає важливим інструментом державного

та регіонального регулювання економікою. Оскільки загальнодержавна і регіональна політики є складовою і невід'ємною частиною соціально-економічних та фінансових трансформацій, що здійснюються в Україні, та передбачає в контексті вирівнювання фінансового забезпечення поєднання діяльності місцевих органів виконавчої влади, за якими закріплені певні повноваження центральних органів, що делегують функції для соціально-економічного розвитку регіонів.

Фіскальна політика пройшла довгий еволюційний шлях, починаючи з стародавнього світу і до реалій сьогодення, враховуючи при цьому основні економічні, політичні та соціальні перетворення. Генезис та еволюція фіскальної політики охоплює як періоди централізації влади і відповідно податкових відносин, так і періоди розвитку місцевого самоврядування. Фіскальна політика виявляє себе у системі форм і методів мобілізації фінансових ресурсів держави, тобто ведеться політика державних доходів, а також їх розподілу, таким чином політика державних видатків із точки зору фінансового законодавства.

В Україні ще не сформовано теоретично-організаційних засад регіональної фіскальної політики. Проте слід відмітити, що регіональна фіскальна політика розглядається лише в контексті державної регіональної політики через призму концептуальних засад. Хоча ця позиція має ряд уточнень, оскільки саме регіональна фіскальна політика є важливим фінансовим атрибутом регіональної політики.

Тому регіональну фіскальну політику слід розглядати не просто як об'єднання елементів регіональних бюджетів і місцевого оподаткування, а як напрями вдосконалення та розбудови регіонального апарату державних і місцевих фінансів через механізм реалізації податкового регулювання.

## РОЗДІЛ II

### ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРАГМАТИЗМ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗПОДІЛУ.

#### 2.1. Умови і фактори формування фінансових ресурсів територіально-адміністративних одиниць.

Процес формування фінансових ресурсів у формі системи самостійних місцевих бюджетів був започаткований в Україні ще у 1990 році, починаючи від початку запровадження нових джерел та способів одержання доходів і фінансування видатків. Відомі фінансисти, такі як Василик О.Д., Васильєва М.В., Дем'яненко М.Я., Кравченко В., Кириленко О.П., Поляк Г.Б., Суторміна М., Ширкевич Н.А.[26; 74; 75; 80; 190; 232] даній проблемі приділили значну увагу. Підсумовуючи дослідження вищезгаданих авторів, під фінансовими ресурсами розуміється вся сукупність джерел надходження доходів у державний бюджет, місцеві бюджети, які складають основу формування фінансових ресурсів територіальних громад. За різними класифікаційними ознаками місцеві фінансові ресурси можна поділити за принципом формування – на власні та залучені, в тому числі позичені; за принципом використання – на універсальні та цільові. Відповідно до Конституції України в структуру фінансових ресурсів включаються надходження до державного бюджету і вся сукупність самостійних місцевих фінансів та бюджетів. Основним принципом формування фінансових ресурсів є принцип єдності та принцип самостійності місцевих бюджетів [[www.scilib.kiev.ua.help](http://www.scilib.kiev.ua.help)].

Важливим атрибутом функціонування місцевих фінансів є те, що основою формування фінансових ресурсів місцевих органів влади була і є економічна база певної адміністративно-територіальної одиниці та податкоємність надходжень у місцеві бюджети.

Декретом КМУ від 20 травня 1993 року " Про місцеві податки і збори" визначено види місцевих податків і зборів, їхні граничні розміри, об'єкти оподаткування, джерела сплати. Особливість цього Декрету полягає в тому, що він передбачає запровадження місцевих податків і зборів рішенням місцевого органу само-

врядування. Цей же орган по кожному платежу розробляє і затверджує положення, яким визначається порядок сплати і перерахування до місцевого бюджету податків і зборів відповідно до переліку і в межах установлених граничних ставок.

На сьогоднішній день в Україні затверджено 17 видів місцевих податків і зборів та 10 видів інших платежів, які поступають у місцеві бюджети.

Реформування всієї податкової системи полягає в поетапному дослідженні прагматичних засад збалансування співвідношення між надходженнями від загальнодержавних і місцевих податків на користь підвищення частки останніх. Формування місцевих фінансових ресурсів являє собою своєрідний процес, який базується на тому, що податкові надходження поділяються на дві частини: так звані закріплені доходи, які надходять безпосередньо в бюджет даного регіону, і відрахування від державного бюджету як додаткове фінансування з боку держави.

Наглядно відображає реальний стан фінансової спроможності регіону через призму формування місцевих бюджетів наступна таблиця:

*Таблиця 2.1*

**Показники доходної частини місцевих бюджетів Тернопільської області за 2000-2002 роки.**

**(тис.грн.)**

№ п/п	Доходи	Роки			Зміна (+,-)	
		2000	2001	2002	до 2000	до 2001
1	2	3	4	5	6	7
1	Податкові надходження:	<b>102984,0</b>	<b>129239,2</b>	253712,0	<b>+26255,2</b>	<b>+124472,8</b>
	прибутковий податок з громадян;	59547,0	84653,1	95771,0	+25106,1	11117,9
	податок на прибуток підприємств;	1966,8	594,7	8458,5	-1372,1	+7863,8
	податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів;	10275,7	11013,5		+737,8	
	збір за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду;	86,8	-1,1		-87,9	
	збір за спеціальне використання водних ресурсів та збір за користування					

	водами для потреб гідроенергетики і водного транспорту;	181,7	0,4	233,1	-181,3	
	платежі за користування надрами;	65,4	42,7		22,7	
	плата за землю;	15619,6	13314,2	1628,5	-2305,4	-2314,7
	податок на промисел;	322,8	170,0		-252,8	
	плата за видачу ліцензій та сертифікатів;	-	14,2		+14,2	
	плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності;	215,8	226,1		+10,3	
	плата за ліцензії на право роздрібної торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами;	1555,2	-0,9		-1556,1	
	плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності;	3001,6	3139,6		-138	
	місцеві податки і збори;	6046,1	6463,5	497,0	+417,4	-5966,5
	єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва	2926,2	7277,6		+4351,4	
2	<b>Неподаткові надходження:</b>	<b>26711,8</b>	<b>30507,2</b>		<b>+3795,4</b>	
3	<b>Інші неподаткові надходження</b>	21920,9	17927,6	9347,3	3993,3	-8580,3
4	<b>Доходи від операцій з капіталом:</b>	<b>85,8</b>	<b>1037,6</b>	<b>982,6</b>	<b>+ 951,8</b>	<b>-55</b>
	надходження від продажу землі і нематеріальних активів;	85,8	1037,6		+ 951,8	
5	<b>Цільові фонди:</b>	<b>3486,6</b>	<b>649,3</b>	<b>444,9</b>	<b>- 2837,3</b>	<b>-204,4</b>
	<b>Разом доходів</b>	<b>133268,2</b>	<b>161433,3</b>		<b>+28165,1</b>	
6	<b>Офіційні трансферти з Державного бюджету України</b> дотації; субвенції; отримання бюджетних позичок;	<b>201979,4</b> 195515,7 1535,3 4928,4	<b>286151,1</b> 218494,0 67657,1 -	<b>267200</b>	<b>+84171,7</b> + 22978,3 +66121,8 - 4928,4	<b>-18,9</b>
	<b>Всього доходів</b>	<b>335247,6</b>	<b>447584,4</b>	<b>54371,2</b>	<b>+112336,8</b>	

\* Розраховано автором за даними Тернопільського обласного фінансового управління.

Як видно із проведеного порівняльного аналізу формування доходної частини місцевого бюджету за 2000-2002 роки, є позитивні та негативні моменти

процесу формування фінансових ресурсів Тернопільської області. До позитивних факторів слід віднести збільшення дохідної бази бюджету за 2001 у порівнянні з 2000 роком на 28165,1 тис. грн., хоча і були в плані поступлень і негативні тенденції, та все ж таки за рахунок збільшення податкових надходжень на 26255,2 тис. грн., а у 2002 році у порівнянні з 2001 роком на 124472,8 тис. грн. неподаткових надходжень на 3795,4 тис. грн. та доходів від операцій з капіталом на 951,8 доход місцевого бюджету по Тернопільській області зріс на 21,1 %. Негативним явищем є зростання офіційних трансфертів з Державного бюджету України 21,4 % у порівнянні з попереднім періодом, що і спричинило загальне збільшення дохідної частини бюджету (включаючи трансфертні платежі) на 112336,8 тис. грн.[ див. Додаток А].

Таблиця 2.2

**Показники видаткової частини місцевих бюджетів Тернопільської області за 2000-2002роки. (тис.грн.)**

№п/п	Видатки	Роки			Зміна (+,-)	
		2000	2001	2002	До 2000	До 2001
		3	4	5		
1	2	3	4	5	6	7
1	Державне управління	12936,1	17002,5	72539,0	+4066,4	+55536,9
	Судова влада	20,0	29,5	41,618	+9,5	+12,1
	Національна оборона	172,3	63,1	29,6	-109,2	-33,5
	Правоохоронна діяльність і забезпечення безпеки держави	6049,3	5169,6	4161,6	-879,7	-1008
	Освіта	87667,1	127698,7	102764,0	+40031,6	-117422,7
	Охорона здоров'я	71813,4	94632,3	64595,0	+22818,9	-30037,3
	Соціальний захист та соціальне забезпечення	50155,0	109121,6	104916,0	+58966,6	-4205,6
	Житлово - комунальне господарство	9668,7	11564,4	11307,0	+1895,7	-257,4
	Культура і мистецтво	11369,3	15331,7	6683,0	+3962,4	-8648,7
	Засоби масової інформації	804,9	1086,8	2187,0	+281,9	1100,2
	Фізична культура і спорт	3780,6	5613,7	3003,0	+1833,1	-2610,7
	Промисловість та енергетика	195,0	-	-	-195,0	
	Будівництво	5551,4	6988,9	2159,2	+1437,5	-4829,7
	Сільське господарство, лісове господарство, рибальство і мисливство	9629,6	632,4	2159,2	-8997,2	1526,8
	Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика	16294,6	13970,4	16208,0	-2324,2	2237,6
	Заходи, пов'язані з ліквідацією наслідків Чорнобильської катастрофи та соціальним захистом населення	-	100,0	-	-100,0	
	Охорона навколишнього природного середовища та ядерна безпека	-	5,3	5,1	-5,3	-0,2

	Попередження та ліквідація надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха	511,6	301,9		-209,7	
	Цільові фонди	449,0	641,0		192,0	
	Видатки, не віднесені до основних груп	40651,5	35486,5		-5165,0	
	<b>Разом видатків</b>	327719,4	445440,3	505428,0	+117720,9	+59987,7

Продовження таблиці 2.2

	Субвенції, видані Державному бюджету України	4519,4	5106,0		+596,6	
	<b>Всього видатків</b>	332238,8	450546,3		+118307,5	

\* Розраховано автором за даними Тернопільського обласного фінансового управління.

Характеризуючи видаткову частину місцевих бюджетів за 2000-2002 роки по Тернопільській області, слід відмітити негативну тенденцію, яка базується на збільшенні загальної суми видатків на 117720,9 тис. грн., або на 35,9 %. Отже, враховуючи дані таблиці 2.1.1. та 2.1.2, видно, що на зміну профіциту бюджету, який складав 3008,8 тис. грн. в 2001 році через вплив негативних чинників у 2002 році утворився дефіцит бюджету у розмірі 2961,9 тис. грн.

Оскільки дефіцит бюджету породжує недофінансування, доречним є розглянути середній рівень доходів та видатків місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу наявного населення як по Тернопільській області, так і в цілому по Україні. (див.табл.2.3).

Аналізуючи середній рівень доходів та видатків місцевих бюджетів України в розрахунку на одну особу наявного населення, за два періоди бачимо постійне зростання відносної похибки як у доходах, так і у видатках. Тому умовно регіони можна поділити на IV категорії, зокрема, доходи позначити ( $\alpha$ ), а видатки ( $\beta$ ). (див. рис. 2.1).

Таблиця 2.3

**Показники середнього рівня доходів та видатків місцевих бюджетів України в розрахунку на одну особу наявного населення. (тис. грн.)**

№п/п	Регіони	Середній рівень доходів		Середній рівень видатків		Відносна похибка, зростання/спадання (+;-)	
		2001	2002	2001	2002	доходів	видатків
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Україна	289,1	364,4	343,3	459,4	+0,29	+0,34



2	АРК	424,5	550,1	424,7	555,2	+0,29	+0,31
3	Вінницька	145,7	179,9	268,3	345,8	+0,23	+0,29
4	Волинська	153,6	184,3	319,7	402,5	+0,19	+0,26
5	Дніпропетровська	302,0	390,5	299,6	450,6	+0,29	+0,5
6	Донецька	316,1	366,0	327,1	427,8	+0,16	+0,3
7	Житомирська	132,1	174,7	299,3	368,4	+0,32	+0,23
8	Закарпатська	159,3	186,3	313,7	412,0	+0,17	+0,31

Продовження таблиці 2.3

9	Запорізька	321,6	378,2	353,3	426,6	+0,17	+0,21
10	Івано-Франківська	144,9	177,3	302,0	413,1	+0,22	+0,37
11	Київська	253,7	324,7	356,4	551,4	+0,28	+0,55
12	Кіровоградська	158,3	203,0	301,7	391,8	+0,28	+0,3
13	Луганська	192,1	245,9	261,9	380,2	+0,28	+0,45
14	Львівська	182,3	235,4	307,7	410,9	+0,29	+0,34
15	Миколаївська	218,1	290,1	299,8	418,8	+0,33	+0,4
16	Одеська	296,8	348,1	326,0	409,6	+0,17	+0,26
17	Полтавська	247,4	294,8	321,7	427,5	+0,19	+0,33
18	Рівненська	131,2	178,9	284,8	400,9	+0,36	+0,41
19	Сумська	219,1	267,1	371,5	429,2	+0,22	+0,15
20	Тернопільська	115,5	140,9	284,0	388,7	+0,22	+0,37
21	Харківська	259,3	317,6	313,6	451,9	+0,22	+0,44
22	Херсонська	163,2	208,1	293,0	382,9	+0,27	+0,31
23	Хмельницька	141,1	176,4	274,0	371,1	+0,25	+0,35
24	Черкаська	180,7	221,5	304,5	408,6	+0,22	+0,34
25	Чернівецька	141,2	176,6	269,6	370,2	+0,25	+0,37
26	Чернігівська	166,4	210,1	320,6	412,4	+0,26	+0,29
27	м. Київ	1336,4	1772,6	842,2	1094,6	+0,33	+0,3
28	м. Севастополь	298,0	374,1	420,8	505,1	+0,25	+0,2

\* Розраховано автором за даними Міністерства фінансів України.

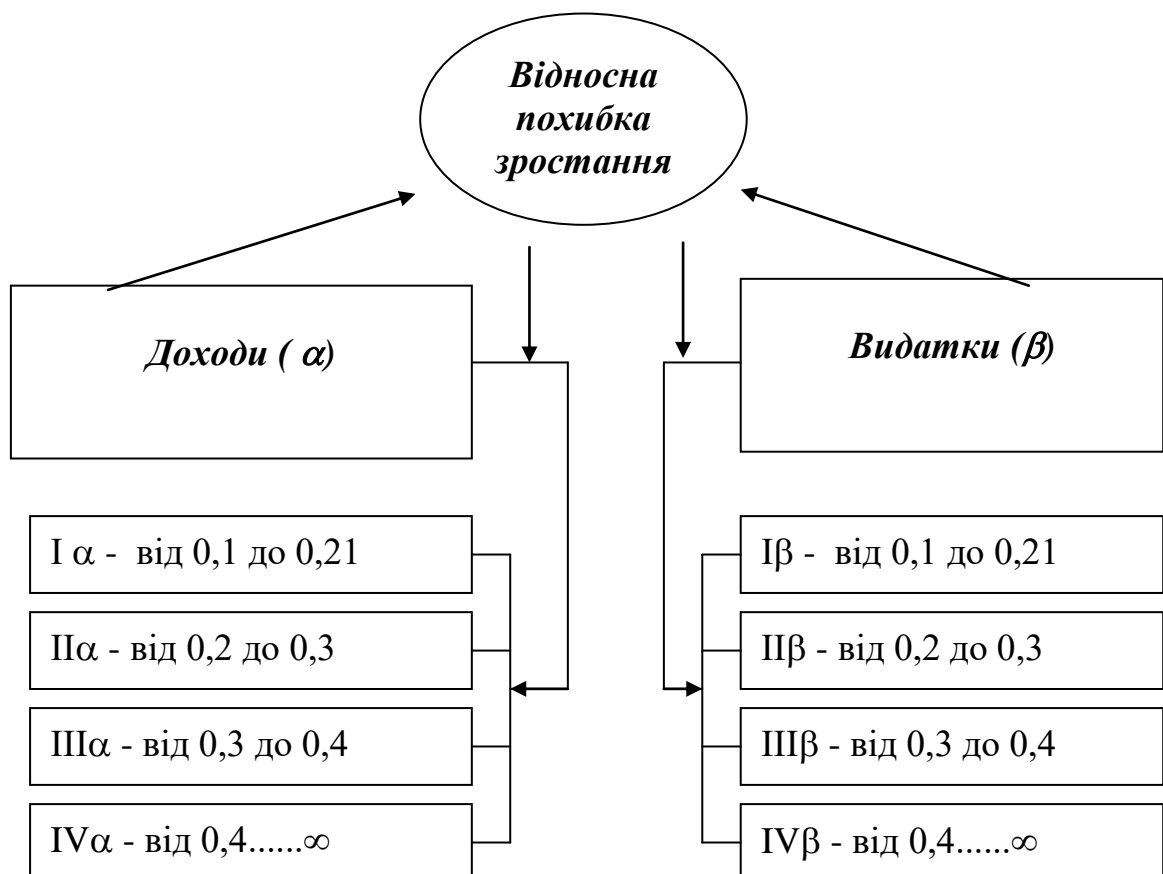


Рис. 2.1. Характеристика відносного зростання доходів та видатків.

\* Побудовано автором самостійно на основі вищепроведених розрахунків.

На основі даних таблиці 2.3 та рис. 2.1 назріває нагальна необхідність побудови таблиці класифікаційного поділу.

Таблиця 2.4

**Категорійний поділ регіонів за результатами відносного зростання доходів і видатків місцевих бюджетів, які припадають на 1 жителя регіонів України.**

Категорія	Регіони	Категорія	Регіони
I $\alpha$	Волинська, Донецька, Закарпатська, Запорізька, Одеська, Полтавська	I $\beta$	Сумська
II $\alpha$	АРК, Вінницька, Дніпропетровська, Ів. Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська, м. Севастополь	II $\beta$	Вінницька, Волинська, Житомирська, Запорізька, Одеська, Чернігівська, м. Севастополь
III $\alpha$	Житомирська, Миколаївська, Рівненська, м. Київ	III $\beta$	АРК, Донецька, Закарпатська, Ів.- Франківська, Кіровоградська, Полтавська, Тернопільська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, м. Київ

IV $\alpha$	-	IV $\beta$	Дніпропетровська, Київська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Рівненська, Харківська
-------------	---	------------	--

\* Складено автором самостійно за даними таблиці 2.3 та рис. 2.1.

Як видно із таблиці 2.4. відносного зростання доходів і видатків місцевих бюджетів, яке припадає на душу населення, слід відмітити, що найбільша питома вага відносного зростання припадає на II $\alpha$  категорію, тобто помірного зростання доходів, яке коливається в межах 0,2 - 0,3 коефіцієнта відносної похибки зростання доходів на 1 жителя, враховуючи класифікаційну категорію IV $\alpha$ , слід відмітити відсутність високого зростання доходів у регіонах. Найнижче зростання місцевих бюджетів на одного жителя у порівняльному аспекті припадає на I $\alpha$  категорію, до якої слід віднести Волинську, Донецьку, Закарпатську, Запорізьку, Одеську та Полтавську області. Стосовно видатків місцевих бюджетів, які припадають на одну душу наявного населення, слід відмітити дещо іншу картину, оскільки бачимо категорійне збільшення відносного зростання видатків місцевих бюджетів майже по всіх регіонах України. Тільки у Сумській області відносна похибка зростання виражається у найнижчій категорії ( I $\beta$ ), у якій рівень коливання складає від 0,1 до 0,2. Розподіл областей по названих вище категоріях продемонстровано рис. 2.2 та 2.3:

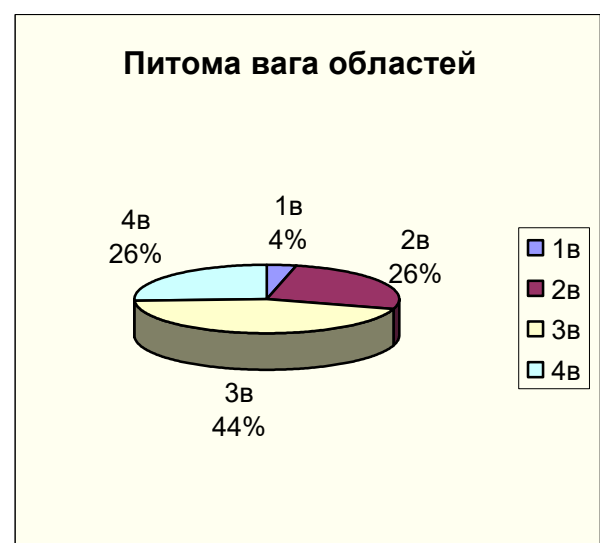


Рис. 2.2. Питома вага областей за-  
розподілом доходів

Рис. 2.3. Питома вага областей за  
розподілом видатків

\* Побудовано автором самостійно за даними таблиць 2.3 та 2.4.

Значення  $\alpha$ ,  $\beta$  можуть бути ваговими коефіцієнтами при побудові економіко-математичної моделі формування регресійного рівняння фіскальних інструментів регіональної політики та здійснення процесу вирівнювання фінансового забезпечення регіонів. Різницю між доходами та видатками в розрізі областей демонструє таблиця 2.5, де знак "-" показує перевищення видатків. А знак "+" - перевищення доходів:

Таблиця 2.5

**Показники перевищення доходів місцевих бюджетів, які припадають на душу населення, над видатками в розрізі областей.**

№ п/п	Регіони	Різниця між доходами та видатками, тис. грн. (+; -)		Зміна ( $\Delta$ ) тис.грн. (+;-)
		2001	2002	
1	2	3	4	5
1	Україна	-54.2	-95.0	-40.8
2	АРК	-0.2	-5.1	-4.9
3	Вінницька	-122.6	-165.9	-43.3
4	Волинська	-166.1	-218.2	-52.1
5	Дніпропетровська	+2.4	-60.1	-62.5
6	Донецька	-11.0	-61.8	-50.8
7	Житомирська	-167.2	-193.7	-26.5
8	Закарпатська	-154.4	-225.7	-71.3
9	Запорізька	-31.7	-48.4	-16.7
10	Івано-Франківська	-157.1	-235.8	-78.7
11	Київська	-102.7	-226.7	-124,0
12	Кіровоградська	-143.4	-188.8	-45.4
13	Луганська	-69.8	-134.3	-64.5
14	Львівська	-125.4	-175.5	-50.1
15	Миколаївська	-81.7	-128.7	-47.0
16	Одеська	-29.2	-61.5	-32.3
17	Полтавська	-47.3	-132.7	-85.4
18	Рівненська	-153.6	-222.0	-68.4
19	Сумська	-152.4	-162.1	-9.7
20	Тернопільська	-168.5	-247.8	-79.3
21	Харківська	-54.3	-134.3	-80.0

22	Херсонська	-129.8	-174.8	-45.0
23	Хмельницька	-132.9	-194.7	-61.8
24	Черкаська	-123.8	-187.1	-63.3
25	Чернівецька	-128.4	-144.0	-15.6
26	Чернігівська	-154.2	-202.3	-48.1
27	м. Київ	+241.8	+678.0	+436.2
28	м. Севастополь	-76.1	-131.0	-54.9

Розраховано автором за даними Міністерства фінансів України.

Отож, із ситуації, яка склалася в Україні за 2000-2002 роки, видно, що високими темпами зростає дефіцит місцевих бюджетів у розрахунку на 1 жителя України, за виключенням міста Києва. Тенденції зміни видно на графіку (див. рис. 2.4).

Зокрема, при розгляді Тернопільської області слід зазначити, що за 2001 рік видатки в розрахунку на 1 жителя області перевищили доходи на 168.5 тис.грн., а в 2002 році ця ж сума перевищення складала 247.8 тис.грн., що призвело до негативної зміни, тобто збільшення видаткової частини місцевих бюджетів на 79.3 тис.грн. Цей факт засвідчує недостатню забезпеченість наявного населення.

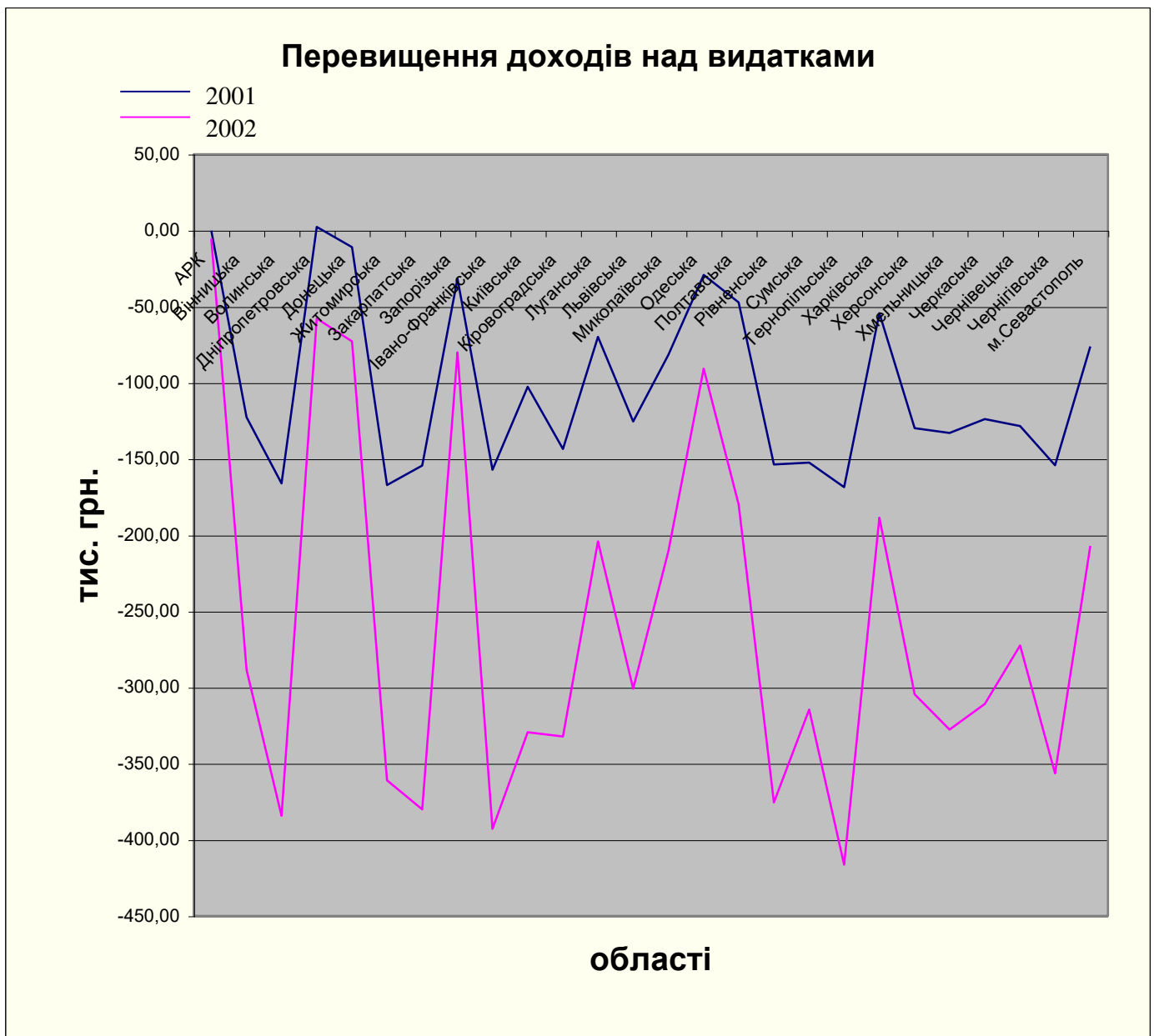


Рис. 2.4. Динаміка перевищення доходів над видатками на душу населення по областях, тис. грн.

\* Побудовано автором за даними таблиці 2.5.

Фінансові ресурси місцевих органів самоврядування (муніципальні ресурси) – лише частка регіональних фінансових ресурсів, оскільки останні містять у собі кошти підприємств і населення, якими не можуть розпоряджатися місцеві органи. Вони становлять вагомую частку в регіональних фінансових ресурсах, які поряд із геополітичними, природними, демографічними, майновими та інтелектуальними забезпечують функціонування й розвиток будь-якого регіону.

Основною фінансовою базою місцевих органів влади є надходження до місцевих бюджетів, які закріплюють їхню економічну самостійність, активізують го-

сподарську діяльність, дають змогу місцевим органам влади розвивати інфраструктуру на підвідомчій території, розширити економічний потенціал регіону.

У межах цілісної системи показників розвитку і зміцнення фінансової бази регіону, а зокрема Тернопільської області, слід використовувати показники наступних блоків.

1. Бюджетне забезпечення соціальних процесів (структура бюджетних витрат і питома вага в них витрат на соціальні потреби; бюджетне забезпечення за видами соціальних витрат; порівняльна характеристика якості життя в регіоні й динаміка відповідних бюджетних витрат).

2. Розвиток економічної бази, зміцнення фінансової стійкості регіону (показники розвитку регіону в цілому, а також в галузевому і територіальному аспектах: мікроекономічні - питома вага регіону в економіці країни (по ВВП) і в доходах зведеного бюджету, в інтелектуально-науковому потенціалі країни тощо).

Для аналізу розвитку фінансової бази регіону і визначення величини фінансової підтримки регіону можуть бути використані показник загальної бюджетної забезпеченості в цілому з урахуванням усіх джерел доходів регіону й показник власної бюджетної забезпеченості, тобто рівня її покриття власними доходами і фінансовими джерелами, які формуються на території регіону.

Для прикладу проаналізуємо власну та загальну бюджетну забезпеченість окремих трьох районів Тернопільської області, а саме: Чортківського, Гусятинського, Тербовлянського районів, що межують один з одним ( таблиця 2.6)

Таблиця 2.6

**Показники власної та загальної бюджетної забезпеченості по трьох районах Тернопільської області., тис. грн.**

Роки	Власна бюджетна забезпеченість		% виконання, плану	Загальна бюджетна забезпеченість		% виконання, плану
	Планова	Фактична		Планова	Фактична	
1	2	3	4	5	6	7

Чортківський район						
2000	4077,7	4214,0	103,3	21964,9	22371,4	101,9
2001	8028,5	7984,0	99,4	19668,8	19533,5	99,3
2002	7754,0	8002,0	103,2	29444,5	31604,0	107,3
Гусятинський район						
2000	3407,1	3428,6	100,6	14300,0	14339,7	100,3
2001	5205,0	5342,4	102,6	14950,1	14804,4	99,0
2002	5490,3	5583,3	101,7	15960,7	16066,9	100,7
Теребовлянський район						
2000	2912,5	2314,7	79,5	14349,5	14491,9	100,99
2001	4888,9	4958,8	101,4	20700,4	20393,9	98,5
2002	4419,6	4573,5	103,5	15397,4	15585,3	101,2

\*Розраховано автором за даними фінансових відділів Гусятинського, Теребовлянського та Чортківського районів.

Аналізуючи загальну бюджетну забезпеченість за останній період, слід відмітити тенденцію фактичного її зростання у Чортківському районі на 2159, 5 тис. грн., у Гусятинському на 106,2 тис.грн., у Теребовлянському на 187,9 тис.грн. у порівнянні з плановим періодом. Це збільшення відбулося і за рахунок фактичного зростання власної бюджетної забезпеченості на 3,2 % у Чортківському районі, на 1,7 % у Гусятинському районі, на 3,5% у Теребовлянському районі.

А для того, щоб нам побачити динамічне нарощування чи зменшення фінансової стійкості регіону, необхідно провести аналіз розрахунків коефіцієнтів фінансової стійкості.

Для того, щоб провести розрахунок коефіцієнта фінансової стійкості даного району ( $K_{фсп}$ ) необхідно:

$$K_{фсп} = \frac{B_{бз}}{З_{бз}}, \quad (2.1)$$

де  $B_{бз}$  - власна бюджетна забезпеченість,  $З_{бз}$  - загальна бюджетна забезпеченість.

За даною формулою проводимо розрахунки планових і фактичних коефіцієнтів фінансової стійкості району, беручи при цьому дані з таблиці 2.6, проведені розрахунки відображуємо в таблиці 2.7.



Отже, враховуючи результат розрахованих показників, слід відмітити, що фінансова стійкість Чортківського району Тернопільської області функціонує на низькому рівні, хоча незначні позитивні зміни відбулися у 2001 році, але у 2002 році все змінилося в негативну сторону. Оскільки чим ближче цей показник до одиниці, тим стійкіше функціонує економічна фінансова база регіонального соціально-економічного комплексу. Даний показник досить чітко розкриває взаємозв'язок фінансової стійкості району з розвитком його економіки. Отже, результати проведених розрахунків засвідчують недостатність вирішення всього комплексу соціальних завдань на території Чортківщини.

В умовах скорочення дотацій і субвенцій зі зведеного бюджету доцільним є провести розрахунок індексу фінансової стійкості району ( $I_{фср}$ ) на основі розрахованих коефіцієнтів.

$$I_{фср} = K_{фср}(\text{фактичний}) / K_{фср}(\text{плановий}), \quad (2.2)$$

де  $K_{фср}$  визначається із формули (2.2).

Проведені розрахунки відображуємо в таблиці 2.7.

Темпи зміни цього індексу відбивають рівень динаміки (зростання чи зниження) фінансової стійкості району. В даному районі фінансова стійкість у 2002 році знизилася на 4% у порівнянні з 2001 роком. А це засвідчує той факт, що тут необхідно вжити ряд заходів щодо позитивної зміни фінансової бази району, оскільки саме від неї залежить загальний розвиток економіки Чортківського району.

Таблиця 2.7

**Показники зміни коефіцієнтів фінансової стійкості Чортківського району Тернопільської області.**

№	Показник	Роки		
		2000	2001	2002
1	2	3	4	5

1.	Коефіцієнт фінансової стійкості регіонів:			
	- плановий;	0.18	0.41	0.26
	- фактичний;	0.19	0.41	0.25
2.	Індекс фінансової стійкості регіонів.	1.01	1	0.96

\*Розраховано автором за даними фінансового відділу Чортківського району.

Аналогічно можна охарактеризувати і наступні райони Тернопільської області, а зокрема: Гусятинський та Тербовлянський, хоча у цих районах по проведених розрахунках відчувається позитивне зростання фінансової стійкості регіонів за останні три роки, але в них немає такої чіткої стабільної бази, яка могла б забезпечити всю фінансову стабільність Тернопільської області, оскільки саме від неї залежить загальний розвиток економіки регіону. (див. табл.2.8, та табл.2.9).

*Таблиця 2.8*

#### **Показники зміни коефіцієнтів фінансової стійкості Гусятинського району Тернопільської області.**

№	Показник	Роки		
		2000	2001	2002
1	2	3	4	5
1.	Коефіцієнт фінансової стійкості регіонів:			
	- плановий;	0.24	0.35	0.34
	- фактичний;	0.24	0.36	0.35
2.	Індекс фінансової стійкості регіонів.	1	1,03	1,03

\*Розраховано автором за даними фінансового відділу Гусятинського району.

Проаналізувавши динаміку зміни коефіцієнтів фінансової стійкості Гусятинського району Тернопільської області, слід відмітити певну стабільність у бюджетній забезпеченості, що в свою чергу має позитивний вплив на соціально-економічний розвиток регіону.

*Таблиця 2.9*

**Показники зміни коефіцієнтів фінансової стійкості Тербовлянського району  
Тернопільської області.**

№	Показник	Роки		
		2000	2001	2002
1	2	3	4	5
1.	Коефіцієнт фінансової стійкості регіонів:			
	- плановий;	0.203	0.236	0.287
	- фактичний;	0.160	0.243	0.293
2.	Індекс фінансової стійкості регіонів.	0.79	1.03	1.02

\*Розраховано автором за даними фінансового відділу Тербовлянського району.

Розглянута система показників взаємозв'язків дає можливість у певній мірі побачити місце бюджету регіону в загальній системі економічних відносин і свідчить про те, що бюджетно-податкові відносини не можуть успішно розвиватися без кардинального підвищення ефективності економіки і функціонування її основної ланки – місцевого оподаткування.

Як негативну слід розцінювати тенденцію щодо поступового зменшення, починаючи з 1993 року, питомої ваги доходів, які припадали на місцеві бюджети, – з 47,9% до 32,3% у 2001 році (табл.2.10). Це більше, ніж в унітарних державах, але менше, ніж у країнах із федеральним устроєм, де бюджетні доходи членів федерації і органів місцевого самоврядування становлять близько 60% доходів зведених бюджетів[www.minfin.gov.ua].

*Таблиця 2.10*

**Показники структури місцевих бюджетів у зведеному бюджеті  
України (%)**

№	Показники	Роки
---	-----------	------

		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
	<b>Доходи:</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
	державний бюджет;	52,1	65,5	58,2	63,8	56,8	54,3	60,0	70,9	67,7	68,9
	місцевий бюджет;	47,9	34,5	41,8	36,2	43,2	45,7	40,0	29,1	32,3	31,3
	<b>Видатки:</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
	державний бюджет;	60,6	69,7	60,7	65,6	60,1	51,9	54,6	64,7	59,7	58,5
	місцевий бюджет;	39,4	30,3	39,3	34,4	39,9	48,1	45,4	35,3	40,3	39,1

\* Складено автором на основі Міністерства фінансів України.

Тенденція, що склалася в Україні, суперечить необхідності зростання ролі місцевих бюджетів в економічному й соціальному розвитку країни і не відповідає потребам зміцнення місцевого самоврядування, ігнорується бюджетна автономія регіональної влади та існує значна залежність дохідної частини місцевих бюджетів від центру.

Слід відмітити, що місцеві фінанси відносяться до системи, яка складається з кількох взаємопов'язаних структурних елементів, тобто маються на увазі видатки, доходи, суб'єкти, об'єкти, способи формування доходів, управлінські структури системи. Важливим елементом при цьому є економічні відносини між суб'єктами системи та іншими ланками фінансової ієрархії, держави взагалі. Але ряд окремих економістів, які вивчають процес виникнення місцевих фінансів, обмежуються лише бюджетними фінансовими ресурсами, інші зосереджують свою увагу на фінансових ресурсах підприємств і організацій або конкретної галузі. Об'єктивною позицією у даному дослідженні місцеві фінансові ресурси представляють комплексний процес узагальнення провідної бази розвитку територіальних громад. Оскільки головним елементом фінансів місцевих органів влади є ви-

датки, як дзеркальне відображення функцій та завдань, що покладаються на органи місцевого самоврядування. Хоча слід пам'ятати про те, що доходи у даному випадку відіграють особливу роль у системі місцевих фінансів, тому що коли будуть доходи, то будуть і видатки. Попутно слід сказати, що формування доходів у практичному аспекті України завжди супроводжується чисельними проблемами. Значні проблеми виникають не тільки в тому, що не в повному обсязі надходять від регіонального та загальнодержавного бюджетів планові фінансові ресурси, а також і збирання місцевих податків і зборів, доходів від майна та землі, що належить місцевій владі, тому що не всі комунальні підприємства працюють прибутково, є проблеми з поверненням кредитів, комунальних позичок та ін. Отже, на фінансову забезпеченість впливають інші фінансові ресурси, їх залучення є обов'язковою функцією органів місцевого самоврядування. Об'єднавши всі ці напрями місцевих фінансів, бачимо зміцнення економічної бази будь-якої територіальної громади. Практичними дослідженням з'ясовано і те, що при вивченні питань фінансових ресурсів завжди дослідники відзначають їх зв'язок із податковою системою та бюджетами усіх рівнів (Дем'яненко М.Я., Федосов В.М., Лайко П.О., Алексейчук В.М., Бурлакова Л.В., Вожанов В.).[218, с.40-54] Інші дослідники формування місцевих фінансів пов'язують з субсидуванням і кредитуванням [218, с.138], або зі створенням фінансово-промислових груп, організацією акціонерних і пайових спілок (Гайдуцький П.І., Рильський М.В.) [218, с.10-14]. Поділяючи такі підходи, вони хоча і розглядають місцеві фінансові ресурси з певної конкретної позиції, але в цілому на підставі цього визначають вплив конкретних економічно-організаційних заходів на зміцнення фінансових ресурсів як у конкретній галузі, так і в регіональному або місцевому розрізі. Враховуючи, комплексний підхід до вивчення фінансових ресурсів територіальних громад, фінанси кожної адміністративно-територіальної одиниці мають розгалужене формування. Тобто, фінанси виробничої сфери, фінанси комунального господарства, місцеві бюджети, фінанси підприємницько-торгівельної діяльності, самостійної діяльності населення, легалізованих об'єднань громадян, населення територій, місцеві фонди різного роду. А

також і фінансові ресурси, сформовані за рахунок зовнішніх джерел (кредитів, позичок, преференцій, бюджетних асигнувань).

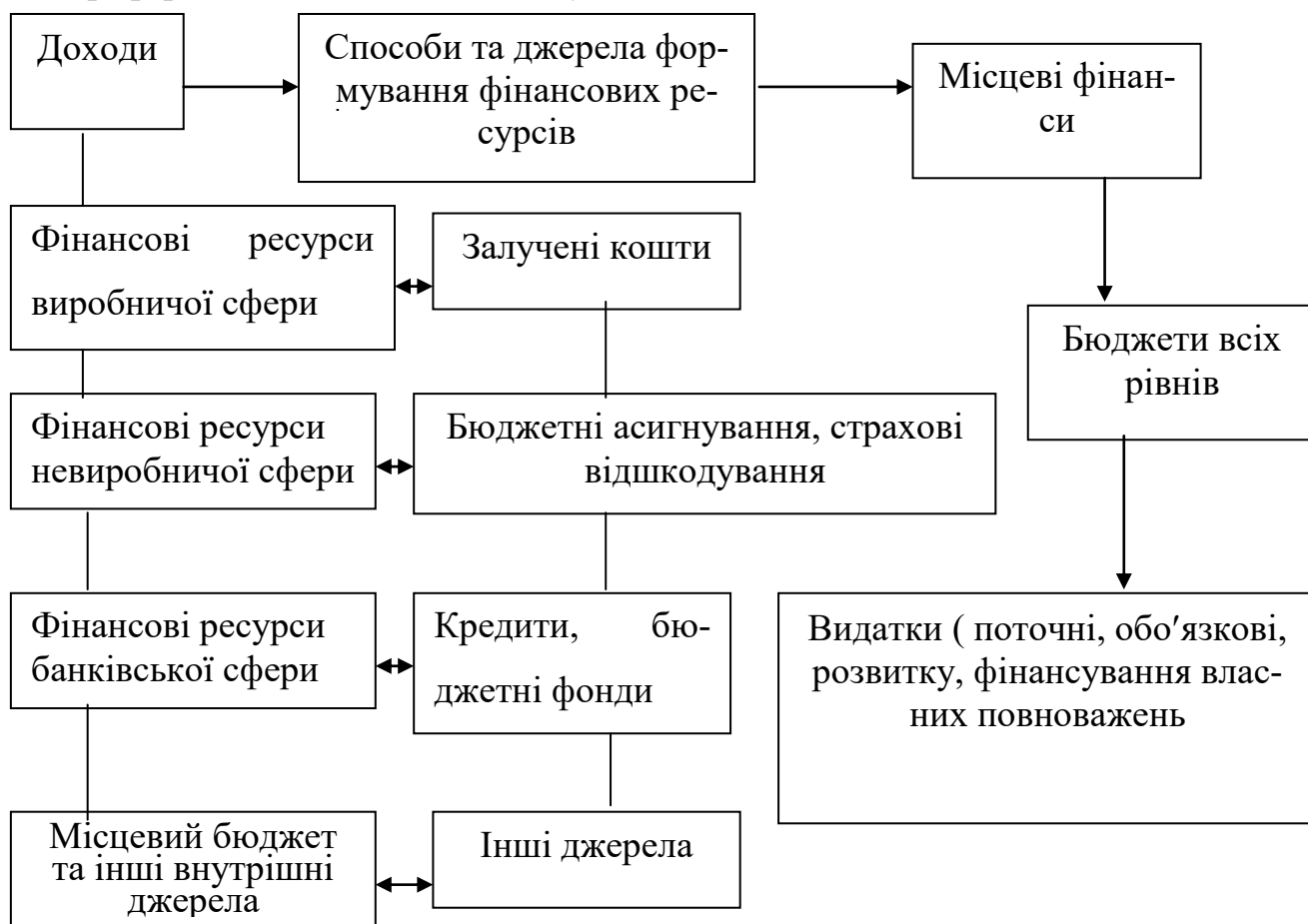


Рис. 2.5. Концепція структури місцевих фінансових ресурсів.

\* Побудовано автором самостійно.

Концепція структури місцевих фінансових ресурсів відіграє важливу роль у місцевих фінансах органів місцевого самоврядування, щодо розвитку економіки та у сфері надання громадських послуг. Враховуючи зарубіжний досвід європейських країн, слід звернути увагу на існуючий розподіл функцій між державою і місцевим самоврядуванням у питаннях надання громадських послуг. Тобто, місцеві органи зобов'язуються й несуть повну відповідальність за послуги соціального характеру. Причому центральна ж влада зосереджується на послугах економічного характеру, на забезпеченні оборони, безпеки тощо. У Канаді, США, ФРН, наприклад, частка фінансових ресурсів місцевих органів у забезпеченні соціальних послуг складає 65 %.[193, с. 1-4]

В Україні місцеві фінанси, що формуються на базі місцевих податків і зборів, складають лише 3 %, а решту, основну частину державних соціальних видатків, покривають за рахунок державних податків, які надходять спочатку до державного бюджету, а потім до місцевих бюджетів і в сукупності складають 80-85 % забезпеченості. Тобто за рахунок місцевих бюджетів з урахуванням частини від централізованих податків на 74 % фінансується освіта, на 66 % - культура, 92 – охорона здоров'я, 66 % - молодіжні програми. Отож, місцеві бюджети не повністю забезпечують фінансами розвиток соціальної сфери, а для фінансування економічного розвитку у них взагалі немає грошових коштів.

Вагомий вплив мають місцеві фінанси на зайнятість населення. Не випадково місцеві органи влади є одним із найбільших роботодавців на місцевому ринку праці. Держкомстат України повідомляє, що в 2001-2002 роках на підприємствах комунальної форми власності було зайнято 2917 тис. населення, що складає 19 % усіх зайнятих у народному господарстві України і 26 % - в суспільному секторі економіки.

Різкий спад виробництва, який особливо посилювався протягом 1992-1997 років, призвів до зупинки багатьох підприємств, а відтак багато об'єктів соціально-культурної сфери залишилися без джерел фінансування, а новосформовані органи місцевого самоврядування, як показало дослідження, виявляються ще не готові до такої фінансової діяльності.

Особливо актуальними на регіональному рівні є програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також цільові програми з інших питань. Тому у формуванні місцевих бюджетів передбачаються джерела фінансування, що і є підставою для утворення цільових позабюджетних фондів. Органи місцевого самоврядування можуть також приймати рішення щодо отримання позичок з інших місцевих бюджетів та джерел, а також передавати кошти з певного місцевого бюджету. Враховуючи законодавчо-нормативну базу, місцеві органи влади можуть надавати пільги по місцевих податках і зборах, зокрема, встановлювати для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності

відповідних територіальних громад, розмір частки прибутку, що підлягає зарахуванню до місцевого бюджету; приймати рішення щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затверджувати місцеві програми приватизації, а також перелік об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; приймати рішення про передачу іншим органам влади окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначати межі цих повноважень та умови їх здійснення.

Тобто у процесі роботи необхідно вирішувати відповідно до законодавства питання про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями.

Враховуючи податкове законодавство, слід затверджувати відповідні ставки земельного податку, розміри плати за користування природними ресурсами, що є у власності відповідних територіальних громад та встановлювати нормативи централізації коштів від земельного податку на спеціальних бюджетних рахунках районів міста.

Органи місцевого самоврядування мають широкі повноваження в галузі бюджету, фінансів і цін. Насамперед це владні (самоврядні) повноваження: складання проекту місцевого бюджету; встановлення в порядку і у визначених законодавством межах тарифів оплати побутових, комунальних, транспортних та інших послуг; встановлення за узгодженим рішенням відповідних органів порядку використання коштів та іншого майна, що перебувають у спільній власності територіальних громад; здійснення в установленому порядку фінансування видатків із місцевого бюджету. А ще для зміцнення фінансових ресурсів можуть виконувати й інші функції: залучати на договірних засадах кошти підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, та кошти населення, а також бюджетні кошти на будівництво, розширення, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної й виробничої інфраструктури та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища. У їхні права входить можливість об'єднувати на договірних засадах кошти відповідного місце-



вого бюджету та інших місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування комунальних підприємств, установ та організацій, вирішувати інші питання, що стосуються спільних інтересів територіальних громад.

Кабінет Міністрів України постановою № 712 від 31 травня 2002 року схвалив проект "Основних напрямків бюджетної політики на 2003 рік" і направив його на розгляд до Верховної Ради. Згідно з документом, основними завданнями уряду у сфері бюджетно-податкової політики у наступному році будуть поетапне ухвалення і введення в дію Податкового кодексу й скорочення боргу з відшкодування ПДВ підприємствам, які не є боржниками державного бюджету.

Окрім того, уряд вважає за необхідне ухвалити цього року низку законів, що передбачатимуть реформу прибуткового податку із громадян, удосконалюватимуть механізм адміністрування ПДВ і скасовуватимуть галузеві податкові преференції. Кабмін має намір також ухвалити заходи для істотного зниження темпів росту заборгованості із платежів до бюджету, зокрема за рахунок удосконалення механізмів банкрутства підприємств і підвищення якості роботи фіскальних органів.

Експерти Центру соціального і економічного розвитку (CASE Україна) відзначають, що уряд наступного року, швидше за все, зможе вирішити ще одне завдання — погасити заборгованість держави з повернення ПДВ[[www.niss.gov.ua](http://www.niss.gov.ua)]. Цього року такі витрати не передбачені бюджетом-2003. "Міністерство фінансів має надію зменшити суму заборгованості, яка підлягає відшкодуванню за рахунок викриття фіктивних схем експорту та інших подібних махінацій. До того ж уряд вважає, що обсяг таких "фіктивних" коштів може виявитися значним, оскільки, сьогодні існує досить велика кількість судових позовів. "Справжні" ж борги із ПДВ (чи, принаймні, їх частина) усе-таки буде повернена, оскільки цього вимагають від українського уряду як експортери, так і міжнародні організації, наприклад, Міжнародний валютний фонд (МВФ)". Торкаючись питання щодо зниження темпів росту заборгованості платників податків, відзначається негативний ефект, який має, у першу чергу, періодичне списання цієї заборгованості (останній раз

таке рішення було ухвалене Кабміном восени минулого року). Таким чином, боржники втрачають стимул до погашення податкової заборгованості, очікуючи, коли заборгованість скасують". Із-за таких умов роль єдиного "стимулу" виконує тиск із боку податкових органів, що інколи призводить не до вирішення, а до ускладнення проблеми. Що стосується преференцій, скасування яких також є одним із завдань уряду і однією з вимог МВФ, тому що їхня кількість може викликати опір зацікавлених фінансово-політичних груп. Верховна Рада поступово буде скасовувати галузеві преференції і під тиском міжнародних фінансових організацій, і з тієї причини, що преференції значно збільшують ризики росту дефіциту бюджету-2003 внаслідок "викривлень в економіці".

У цілому основні напрямки бюджетної політики на 2003 рік окреслюють головні бюджетні питання, у тому числі ті, на яких особливо акцентували увагу міжнародні організації. Результати реальних кроків будуть залежати від ефективності роботи парламенту і уряду в цьому і наступному роках.

Важливе місце у новій бюджетній політиці займає перебудова міжбюджетних відносин та істотне зміцнення місцевих фінансів. Тому окремими економістами пропонується забезпечити зниження податкового тиску на основі розширення податкової бази з одночасним скасуванням податкових преференцій, посилення захисту платників податків, закріплення за регіонами відповідно з розширенням їхніх економічних функцій самодостатніх джерел податкових надходжень.

Необхідно упорядкувати кількість головних розпорядників бюджетних коштів, яка повинна бути приведена у відповідність із головними функціями держави. Під час реформування бюджетних видатків передбачається істотне зменшення всіх видів бюджетної підтримки збиткових підприємств і концентрація бюджетних асигнувань на функціях соціального захисту населення та розвитку соціально-економічної сфери.

Отож, дана політика передбачає створення ефективно діючої системи влади та управління в центрі, в регіонах, її фінансово-економічному та нормативно-правовому забезпеченні на основі оптимального поєднання загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів.

Регіональну державну політику щодо фінансових ресурсів належить спрямовувати на надання істотного динамізму регіональному соціально-економічному розвитку шляхом повнішого та ефективнішого залучення в господарський обіг ресурсного потенціалу регіонів, використання переваг територіального поділу і кооперації праці на основі розширення повноважень і підвищення відповідальності регіональних та місцевих органів влади і управління за розв'язання поточних і перспективних проблем територій.

Основним завданням регіонального росту фінансових ресурсів має стати запровадження механізмів стимулювання соціального та економічного розвитку депресивних територій, тобто ця проблема, успадкована від попередніх часів, нині поглибилась. Якщо у 1991 році диференціація між максимальним і мінімальним значенням показника випуску промислової продукції на душу населення у регіонах зросла у 2,2 рази, то в 2001 році – майже в 13 разів. Частка п'яти найменш промислово розвинених регіонів у загальному обсязі виробництва скоротилась відповідно з 7,7 до 3,2 %. Співвідношення між доходами на душу населення становить 6,5 рази, між надходженням податків – 9 разів. Тобто соціально-економічну та фінансову політику державі потрібно зосереджувати на формуванні надійної соціально-економічної бази реформ, створенні сприятливих умов для становлення та зміцнення виробничої сфери як в містах, так і в сільській місцевості. Механізм реалізації цього потрібно розглядати як важливий інструмент ринкових перетворень та розвитку підприємницької активності населення, як основу політичної стабільності суспільства, зміцнення демократичних принципів його організації. Враховуючи вартісний аналіз окремих дослідників, цьому повинна сприяти активна політика доходів. Ліквідація диспропорцій, які утворилися, має здійснюватись не шляхом штучного обмеження верхнього рівня доходів, а навпаки, їх легалізації та виведення з тіні, розширення прошарку людей, які користуються приватною власністю, у тому числі на землю, отримуючи від цього доходи. Зацікавлення населення до набуття приватної власності та її ефективний захист повинні стати одним із принципових пріоритетів соціальної політики держави.

Регіональні фінансові ресурси формуються в основному за рахунок прибутку отриманого від основної діяльності. Дохід, як головний ресурс, повинен забезпечувати розширення виробництва (відтворення) та задоволення інших внутрішньогосподарських потреб, а амортизаційні відрахування як джерело формування фінансових ресурсів спрямовуються на створення цільових фінансових ресурсів, в основному на оновлення основних фондів. Хоча цих коштів не є достатньо, тому в бюджетах усіх рівнів повинні передбачатися окремим рядком видатки на підтримку розвитку місцевої економіки. Позички, як ресурс хоча і значні, але більшість із них обслуговує сферу обігу та нереальні сектори економіки.

В умовах ринкового перетворення, коли відбувається зміна економічної бази суспільства, більшість економістів, як показало дослідження, наполягає на відході від тих принципів формування фінансових ресурсів, які були пануючими в соціалістичній системі господарства. Тобто в нових умовах, що підтверджується світовою практикою, зростатиме частка фінансових ресурсів, створених шляхом мобілізації вільних коштів підприємств і організацій, що є суб'єктами ринку, і заощаджень населення, продажу акцій, облігацій та інших цінних паперів. Таким чином, вивчення цього питання показало, що значна частина суб'єктів фінансового ринку вибрала не найкращі варіанти фондів утворень, які збанкрутували, розпалися, а населення втратило свої заощадження. Тому було дискредитовано саму ідею фінансового ринку в Україні. Оскільки населення втратило довіру до всіх фінансових установ, їх створення поки що рідкісне явище, тому що навіть кредитні спілки, що успішно функціонують у всьому світі, дуже повільно приживаються на українському ґрунті.

Важливим атрибутом формування фінансових ресурсів на регіональному рівні є вже давно існуюча практика формування місцевих бюджетів в Україні, а усе це засвідчує те, що дохідна частина бюджетів та відрахування від централізованих доходів визначаються за витратним методом, який полягає в тому, що регіони складають проекти витратної частини бюджету і після узгодження з вищими органами і природного урізання їх визначається кінцева сума витрат. Тобто з неї

віднімається закріплена частина доходів і за цим визначається сума відрахувань з централізованих доходів. Тому що величина відрахувань по кожній області та інших регіонах залежить від результатів процесу розподілення в центрі. На районному рівні хронічним є невиконання сумарних надходжень до місцевих бюджетів. Вагомою причиною невиконання є низький рівень розрахунків споживачів за всі види енергоресурсів, особливо за газ і електроенергію, а також приховування доходів від приватної бізнесової діяльності.

Потрібно створювати умови, які б забезпечили достатню оплату праці, в тому числі скорочення податкового навантаження на фонд оплати праці, і забезпечити таким чином незалежність більшості громадян від державної допомоги, що дасть можливість скоротити соціальні програми. Слід відмітити і те, що Верховна Рада України повинна встановити та регулювати:

- політику сфери державних фінансів, яка має бути спрямована на створення соціально-орієнтованої ринкової економіки, стабілізацію економічного середовища як передумову розвитку бізнесу, досягнення довготривалого економічного зростання, підвищення життєвого рівня населення;
- державний бюджет України, як головний фінансовий план країни на 2003 рік, що має стати основою розвитку економічних реформ та фінансування соціальної сфери і бути направленим на поліпшення життєвого рівня та добробуту населення;
- процес складання, розгляду, затвердження та виконання бюджетів усіх рівнів має здійснюватися на конституційних засадах, єдиних принципах, підходах та показниках соціально-економічного розвитку України на 2003 рік;
- бюджети адміністративно-територіальних одиниць повинні забезпечити поступальний соціально-економічний розвиток відповідних територій;
- перерозподіл валового внутрішнього продукту не повинен перевищувати 30 відсотків зведеного бюджету (без урахування Пенсійного фонду України й Фонду соціального страхування України);
- приріст доходів бюджетів усіх рівнів повинен здійснюватися шляхом реалізації програми діяльності Кабінету Міністрів України "Реформи заради добробуту".

Доходи бюджету формуються відповідно до чинного законодавства з урахуванням проведення податкової реформи, спрямованої на зменшення податкового навантаження на суб'єктів підприємницької діяльності.

Нагальною необхідністю є продовження практики впорядкування податкових преференцій, розширення бази оподаткування, спрощення порядку справляння податків та забезпечення прозорості податкової системи. А планування доходів бюджетів усіх регіональних рівнів базується на прогнозних макроекономічних показниках та структурі надходжень попередніх років.

Отже, розвиток економіки, фінансової системи та фінансових відносин і процесів у країні і регіоні повинні мати таке спрямування, при якому створювались би необхідні (придатні) фінансові умови і ресурси для соціально-економічної стабільності й розвитку суспільства в цілому та конкретно регіону при збереженні цілісності, єдності та об'єктивності фінансової системи, включаючи грошову, бюджетну, кредитну, податкову, валютну системи.

Загальнодержавні задачі формування фінансових ресурсів полягають насамперед у тому, щоб правильно вибрати політичний, економічний курс і діяльність органів державної влади, суспільних, політичних і фінансово-банківських структур та їх діяльність. Всі ці вимоги забезпечать створення ефективних умов і ресурсів фінансової стабілізації та економічного росту в кожному регіоні при збереженні, зміцненні єдності й цілісності всієї держави, її економічного та соціального розвитку.

## **2.2. Моніторинг регіонального фіскального потенціалу в Україні.**

Повільне здійснення економічних реформ в Україні, незадовільне вирішення гострих соціально-економічних проблем у значній мірі обумовлюються відсутністю законодавчо визнаної регіональної фіскальної політики, а також розрахунку регіонального фіскального потенціалу в Україні.

Зазначимо, що під потенціалом розуміють наявні в економічного суб'єкта ресурси, їх оптимальна структура та вміння раціонально використати їх для досягнення поставленої мети.[52, с.13].

Вагоме значення має теоретичне обґрунтування і практична реалізація. В зв'язку з цим важливе значення має теоретичне обґрунтування і практична реалізація фінансово-податкового поля регіонів, істотною частиною якого є податковий потенціал. У широкому змісті "податковий потенціал" - це сукупний обсяг ресурсів території, які можна централізовано перерозподіляти через відповідні бюджети. У більш вузькому, практичному, змісті "податковий потенціал" являє собою максимально можливу суму надходжень податків і зборів, обчислених в умовах діючого законодавства. На величину податкового потенціалу території впливають безліч факторів – як об'єктивних, так і суб'єктивних. До першого відносяться діюче податкове законодавство, рівень розвитку економіки регіону, його галузева структура, рівень і динаміка діючих цін, обсяг і структура експорту й імпорту і т.д. До суб'єктивного можна віднести стан регіональної податкової політики, кількість наданих преференцій, ефективність діяльності фіскальних органів і ін.

Тому уточнимо поняття фіскального потенціалу.

Фіскальний потенціал – сукупність фіскальних можливостей, важелів, умов, факторів, необхідних для ефективного ведення бюджетно-податкової, економічної, фінансової та фіскальної політики.

Серйозний вплив на вірогідність оцінки фіскального потенціалу робить значний обсяг "тіньового" обороту, що за даними з різних джерел досягає від 10% до 60% легального обороту [www. bbc.co.uk]. Проблема легалізації "тіньових" засобів вимагає окремого обговорення й рішення. Поки ж "тіньовий" сектор може розглядатися тільки як перспективний для оподаткування в міру удосконалювання законодавства й посилення контролю за його дотриманням.

Податкова політика в регіонах повинна стати дійовим засобом фінансово-економічної стабілізації й переходу до економічного зростання.

З метою оцінки дієвості фіскального потенціалу в регіоні необхідно застосувати систему показників податкової ефективності. До них належать:

- рівень оподаткування по галузях, сферах діяльності й підприємствах; питома вага податкових платежів у доходах;
- коефіцієнт зворотності податкових платежів, розмір (коефіцієнт) фінансової залежності, їхня динаміка по регіону;
- показники податкового стимулювання розвитку виробництва й підприємництва - роль податків в активізації діяльності суб'єктів ринкової економіки;
- динаміка структури місцевих і загальнодержавних податків у регіоні, показники податкового закріплення за територіями;
- показники фінансово-податкового менеджменту;
- ефективність роботи податкових служб, результативність діяльності у скороченні податкової заборгованості, тощо.

*Таблиця 2.11*

**Показники розрахунку потенційних податкових надходжень у місцевий бюджет по Тернопільській області (млн.грн.)**

№	Показники	Роки		Відхилення (+;-)
		2001	2002	
1	2	3	4	5
1	Фактичні податкові надходження регіону за зобов'язаннями	306,5	361,4	+54,9
2	Податкова недоїмка у регіоні	44,6	50,2	+5,6
3	Пільги, отримані платниками	117,7	738,0	+620,3
4	Потенційні податкові надходження (р.1+р.2.+р.3.)	468,8	1149,6	+680,8

\* Розраховано автором самостійно за даними фінансового управління по Тернопільській області.



Провівши розрахунок величини потенційних податкових надходжень по Тернопільській області, слід відмітити те, що даний показник у грошовому виразі відображає можливу дохідність Тернопільської області, яка у 2002 році зросла на 680,8 млн.грн. Таке зростання відбулося за рахунок впливу таких факторів, як податкової недоїмки, яка збільшилася на 5,6 млн.грн. у порівнянні з 2001 роком, та преференцій, отриманих платниками, які зросли на 620,3 млн.грн. в 2002 році, у той же час, коли сума фактичних податкових надходжень по області за 2002 рік становила майже в 1,5 раза менше, тобто 361,4 млн.грн. Отже, із наглядної картини видно, скільки втрачає бюджет грошових коштів через преференції, надані платникам.

Розрахувавши потенційні податкові надходження, виникає нагальна необхідність у розрахунку податкових зобов'язань по Тернопільській області(див.табл.2.12).

Таблиця 2.12

**Розрахунок податкових зобов'язань по Тернопільській області (млн.грн.)**

№п/п	Показники	Роки		Відхилення (+;-)
		2001	2002	
1	2	3	4	5
1	Фактичні податкові надходження регіону за зобов'язаннями звітного періоду	306,5	361,4	+54,9
2	Податкова недоїмка у звітному періоді	44,6	50,2	+5,6
3	Податкові зобов'язання (р.1+р.2.)	351,1	411,6	+60,5

\* Розраховано автором самостійно за даними фінансового управління по Тернопільській області.

Із проведеного розрахунку податкових зобов'язань по Тернопільській області можна охарактеризувати податковий дохід регіону, який збільшився у порівнянні з 2001 роком на 60,5 млн. грн. Позитивно вплинули на зростання податкових зобов'язань фактичні податкові надходження, які збільшилися у

порівняльному аспекті на 54,9 млн.грн., а негативним є той факт, який спричинив збільшення податкової недоїмки у 2002 на 5,6 млн.грн. в порівнянні з 2001 роком.

Маючи результати вище проведених розрахунків, слід розрахувати індекс фіскальної ефективності регіону (див табл.2.13).

Таблиця 2.13

**Розрахунок індексу фіскальної ефективності Тернопільської області.**

№	Показник	Роки	
		2001	2002
1	2	3	4
1	Фактичні податкові надходження регіону за зобов'язаннями звітного періоду (млн.грн.)	306,5	361,4
2	Податкові зобов'язання (млн.грн)	351,1	411,6
3	Індекс фіскальної ефективності (р.1/р.2.)	0,87	0,88

\* Розраховано автором самостійно за даними фінансового управління по Тернопільській області.

Розглянувши проведений розрахунок індексу фіскальної ефективності Тернопільської області, слід відмітити, що в даному регіоні недостатній рівень фактичного справляння податків, тобто він характеризує, зокрема, неефективність фіскальних зусиль місцевих органів самоврядування. Чим ближчий цей показник до 1, тим вищий рівень фактичного справляння податків. Як бачимо, індекс фіскальної ефективності у 2002 році майже не змінився, що і засвідчує статистику в даному процесі.

Для вдосконалення механізму поступлень фактичних податкових надходжень необхідно забезпечити об'єктивний підхід до прогнозування.

Таблиця 2.14

**Розрахунок коефіцієнта виконання планових зобов'язань по Тернопільській області.**

№ п/п	Показники	2001		2002	
		план	факт	план	факт
1	2	3	4	5	6

1	Фактичні податкові надходження регіону за зобов'язаннями звітного періоду (млн.грн.)	290,4	306,5	328,4	361,4
2	Розрахунок коефіцієнта виконання планових зобов'язань	1,05		1,10	

\* Розраховано автором самостійно за даними фінансового управління по Тернопільській області.

Із проведених розрахунків видно, що коефіцієнт виконання планових зобов'язань більший за 1, а це означає, що податкові надходження поступили згідно з планом.

Таблиця 2.15

**Розрахунок індексу потенційних податкових надходжень по Тернопільській області та коефіцієнта збільшення резерву податкових надходжень**

№	Показники	Роки		Відхилення (+;-)
		2001	2002	
1	2	3	4	5
1	Податкові зобов'язання регіону, млн.грн.	352,0	435,6	+83,6
2	Потенційні податкові зобов'язання регіону, млн.грн.	469,7	1173,6	+703,9

Продовження таблиці 2.15

3	Індекс потенційних податкових надходжень (р.1/р.2.)	0,75	0,37	x
4	Коефіцієнт резерву збільшення податкових надходжень (р.2/р.1.)	1,33	2,69	x

\* Розраховано автором самостійно за даними фінансового управління по Тернопільській області.

Розрахувавши індекс потенційних податкових надходжень по Тернопільській області за 2001-2002 роки, слід відмітити, що рівень податкових зобов'язань даного регіону був на низькому рівні протягом цих 2-х років, але за 2002 рік знизився ще на 49 % у порівнянні з 2001 роком.

Враховуючи індекс потенційних податкових надходжень, можна розрахувати обернено пропорційний показник, тобто коефіцієнт резерву збільшення податкових надходжень по Тернопільській області за 2001 – 2002 роки. Як видно із проведених розрахунків, коефіцієнт резерву збільшився у 2002 році майже у два

рази. Це свідчить про те, що на таку ж величину можуть збільшуватися податкові надходження в Тернопільській області при сумлінній сплаті податків, якщо недоїмка і пільги будуть зменшуватися.

Отже, основною проблемою бюджетно-податкової політики в Україні є розвиток регіонального податкового потенціалу на основі перетворення бюджетно-фінансових відносин у могутній стимулюючий імпульс економічного розвитку.

На сьогоднішній день у практиці роботи фіскальних органів поняття "податковий потенціал регіону" поки не використовується. Разом із тим назріла реальна потреба створення механізму встановлення обґрунтованих завдань по мобілізації місцевих податків і зборів у бюджетну систему, а також механізму оцінки ефективності роботи податкових органів.

Оцінка податкового потенціалу тільки по показнику "фактично надійшло платежів" не зовсім об'єктивна, тому що існує розрив між фактично зібраними та обчисленими відповідно до діючого податкового законодавства податками. Цей розрив обумовлений багатьма причинами: фінансовим станом платників податків (платоспроможністю), рівнем їхньої податкової грамотності і податкової дисципліни, результативністю роботи податкових органів по контролю за дотриманням податкового законодавства і т.д.

Регіональний податковий потенціал в Україні слід розглядати через призму аналізу надходжень податків по областях у зведений бюджет України, тому що він побічно характеризує розвиток ринкових відносин у регіонах. Першу групу утворили області, що вносять 2% у «скарбничку» державного бюджету – Вінницька, Волинська, Житомирська, Закарпатська, Кіровоградська, Рівненська, Тернопільська, Херсонська, Хмельницька й Чернівецька області. Другу групу утворили регіони, які вносять до бюджету 3,5% податків — Івано-Франківська, Київська, Миколаївська, Сумська, Черкаська й Чернігівська області. Третю групу склали регіони, що вносять до 5% податків – Автономна Республіка Крим із м.Севастополем, Запорізька, Луганська, Львівська й Одеська області. Четверту групу склали області, що забезпечують від 5%, до 10% податкових надходжень – Дніпропетровська, Донецька, Полтавська, Харківська області. П'ята група – м. Ки-

їв, що вносить більше 15% податків у бюджет країни.[[www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua)] Враховуючи вищенаведені дані, є незаперечним той факт, що велику частину податкових надходжень забезпечують регіони з розвинутим промисловим сектором високим рівнем екологічно шкідливих виробництв. У цих же регіонах утворилася ще важлива проблема зв'язана зі старінням нації, збільшенням кількості людей пенсійного віку, що вимагає з одного боку якісного поліпшення системи соціального захисту, а з іншого – забезпечення стабільного надходження фінансових ресурсів, що збільшується, у систему державних фінансів [додаток Б].

Виходячи з аналізу структури податкового потенціалу, факторів, що роблять вплив на його формування, а також вимог і можливостей діючого податкового законодавства, можна назвати основні шляхи збільшення податкової (а, отже, і фінансової) бази регіону.

1. Оздоровлення економіки підприємств - платників податків, стабілізація їхнього фінансового стану.
2. Підвищення результативності використовуваних в областях механізмів стимулюючого впливу на підвищення ефективності господарювання, що сприяє розширенню податкової бази. Оптимальне співвідношення стимулюючої й фіскальної функції податків (у межах повноважень органів влади відповідних рівнів).
3. Створення умов для розвитку й зміцнення малого бізнесу (у розвинутих країнах доходи від малого бізнесу складають 40%) [[www.kmu.ua](http://www.kmu.ua)].
4. Ефективне використання можливостей діючого податкового законодавства з метою максимального збільшення податкового потенціалу областей. На основі систематичного й всебічного аналізу удосконалювання механізму дії регіональних і місцевих податків.
5. Вдосконалення діючого податкового законодавства.
6. Виховання законслухняного платника податків, формування позитивного відношення суспільства до сплати податків як до конституційного обов'язку кожного громадянина.
7. Поліпшення збирання податків, у тому числі за рахунок поліпшення роботи

фіскальних органів:

- оптимізація структури й чисельності;
- оснащення сучасними засобами зв'язку й інформатики;
- створення єдиної бази даних про платників податків;
- зосередження функцій обліку, збору податків і контролю за їх надходженням.

Слід зазначити, що кожен з названих вище напрямків збільшення податкової бази містить у собі цілий комплекс проблем, вирішуючи які, можна домогтися розширення податкового потенціалу регіону й підвищення ефективності його використання.

Більш комплексний характер має так звана "репрезентативна податкова система" (РПС), розроблена експертною комісією США по міжбюджетних відносинах. Суть репрезентативної податкової системи як міри податкового потенціалу регіонів полягає в розрахунку суми бюджетних платежів, що можуть бути зібрані в регіоні за умови середнього рівня податкових зусиль і однакового складі податків і ставки оподаткування у всіх регіонах (у США уряди штатів можуть самі визначати склад і структуру місцевих податків, а також ставки, по яких вони стягуються). Для застосування цього методу необхідно мати дані по фактично зібраних податках і зборах, і по їхніх податкових базах, можна розрахувати обсяг надходжень по регіоні. Саме ця величина і приймається за міру податкового потенціалу регіону.

Для кожного регіону оцінка репрезентативної податкової системи включає визначення всіх статей доходів місцевого бюджету, побудову єдиної класифікації статей доходів різних регіонів, визначення складу стандартної (нормативної) податкової бази і репрезентативної (середньої) ставки оподаткування, а також розрахунок податкового потенціалу регіону.

Даний метод дозволяє дуже вірогідно й об'єктивно оцінити податковий потенціал регіону. Однак, унаслідок використання надзвичайно великого обсягу даних, він є трудомістким.

Досвід даного методу важливо відмітити у Канаді, оскільки концепція бю-

джетного федералізму відрізняється високим рівнем бюджетної й податкової самостійності регіонів (провінцій), що вимагає введення спеціального загальнонаціонального стандарту для порівняння податкових баз, тому що при оцінці податкового потенціалу враховується сукупність податкових баз по регіональних і місцевих податках.

Податковий потенціал характеризується економічною структурою регіону і його забезпеченістю оподатковуваними ресурсами, обумовленої податковими базами.

Вибір того чи іншого аспекту щодо розгляду податкового потенціалу регіону залежить від завдань, які необхідно вирішувати. Так, оцінку податкової активності регіональної влади і, у першу чергу, оцінку збирання податків в окремих регіонах і зіставлення регіонів по цьому показнику доцільно базувати на дослідженні податкового потенціалу регіону у вузькому аспекті. При вирішенні масштабних задач, зв'язаних з вдосконалюванням податкової системи, а також при формуванні бюджетної й кредитно-фінансової політики в співвідношенні до регіонів необхідно спиратися на оцінку регіонального податкового потенціалу в широкому аспекті.

У розвитку теорії і практики бюджетно-податкового регулювання в країнах із розвинутою ринковою економікою нагромаджений значний досвід кількісного визначення податкового потенціалу регіонів, а також відповідних між-регіональних порівнянь і класифікацій. Кількісна оцінка податкового потенціалу припускає вирішення двох ключових завдань: визначення власне податкового потенціалу (тобто тієї частини сукупних фінансових ресурсів, що можуть розглядатися як потенційні податкові ресурси) і визначення гранично припустимого податкового навантаження (норми оподаткування) для окремого регіону (групи регіонів), з урахуванням збалансованості інтересів всіх учасників між-бюджетних відносин і об'єктивно обумовленого й реального перерозподілу засобів між бюджетами з метою збалансованості рівня бюджетної забезпеченості регіонів і муніципальних утворень.

У цьому контексті важливе значення має також оцінка діяльності місцевих

адміністрацій України в плані підвищення податкової активності того чи іншого регіону, що характеризує результати практичного використання наявного фіскального потенціалу відповідно до діючого податкового законодавства, а також результативність використовуваних у регіонах механізмів стимулюючого впливу на підвищення ефективності господарювання, що сприяє розширенню податкової бази і перекладу регіонів на режим реального самозабезпечення.

Для кількісної оцінки податкового потенціалу передбачається використання показника фактично зібраних надходжень. У даний час в Україні як міру регіонального податкового потенціалу застосовують показники доходів, фактично зібраних у базовому році, тобто співвідношення податкового потенціалу регіону до загального показника, про що засвідчують дані за 2002 рік, тобто питома вага місцевих платежів складає біля 17.5% до загальної суми надходжень. Можуть бути використані й інші методи оцінки податкового потенціалу – за допомогою показника валового регіонального продукту (ВРП), рівня сукупних оподатковуваних ресурсів (СОР) регіону, "репрезентативної податкової системи", сполучення методу репрезентативної податкової системи з використанням регресійного аналізу.

У цілому регіональний фіскальний процес, основою якого є об'єктивне визначення податкового потенціалу регіону, не може успішно прогнозуватися й розвиватися за суб'єктивним сценарієм; основи цього процесу повинні відповідати світогляду, ідеології, соціальним умовам і потребам розвитку виробничої бази сучасного суспільства.

### **2.3. Проблеми вирівнювання фінансового забезпечення регіонів.**

Фінансове вирівнювання – це процес усунення вертикальних і горизонтальних дисбалансів фінансового забезпечення регіонів. Вертикальний фіскальний дисбаланс - невідповідність між обсягами фінансових ресурсів того чи іншого рівня влади, регіонального або місцевого, і обсягами та обов'язками, які покладаються в процесі розподілу компетенції між центральною, регіональною і місцевою владами. Горизонтальні фіскальні дисбаланси на відміну від вертикальних



пов'язані з різними фінансовими можливостями органів місцевого самоврядування, тобто, невідповідністю між обсягами фінансових ресурсів однієї або кількох територіальних одиниць [85, с. 303, с.306, с.308].

Як вважає С.Слухай, фінансове вирівнювання – регулювання фінансових відносин між одиницями сектору державного управління, в основі якого є розподіл завдань, видатків і доходів між урядовими структурами різних рівнів (національного, регіонального, місцевого). У більш вузькому значенні фінансове вирівнювання – це розподіл доходів за певного розподілу завдань між окремими ланками бюджетної системи країни. В українських джерелах фінансове вирівнювання більш відоме як "бюджетне вирівнювання"[52, с.811; 184; 185]. Важливими інструментами, за допомогою яких здійснюється регулювання доходів бюджетів, є власні та закріплені доходи, регульовані доходи, нормативи відрахувань від регульованих доходів, дотації та субвенції, а також міжбюджетні взаєморозрахунки. Головним інструментом збалансування доходів бюджетів є регульовані доходи.

Розглядаючи проблеми вирівнювання фінансового забезпечення регіонів, слід відмітити, що нова фінансова політика щодо цього знаходиться в стані гострих політичних дискусій і певних позитивних вирішень. Важливим атрибутом фінансового вирівнювання повинна стати реальна практика функціонування державного бюджету та міжбюджетних відносин. Тобто із фіскальних позицій потрібний перехід на позиції стимулювання реального сектора економіки з метою одержання приросту фінансових ресурсів. Тобто податкова підсистема залишається основною економічною структурою, що формує державні фінанси, необхідні для вирівнювання та самофінансування.

До числа ключових напрямків вдосконалення процесів формування доходів місцевих бюджетів у даний час прийнято відносити необхідність підвищення частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни, а також поширення нових процедур міжбюджетних відносин (на основі сформованого підходу, передбаченого Бюджетним кодексом України) до рівня міст республіканського й обласного значення й бюджетів районів.

Із сформованих під час доопрацювання додаткових бюджетних ресурсів по загальному фонду за рахунок збільшення доходів та зменшення видатків пропо-

нується спрямувати з урахуванням Бюджетних висновків Верховної Ради України 153 млн. грн. на врегулювання проблемних питань місцевих бюджетів на 2004 рік.

Зокрема, за обґрунтованими пропозиціями місцевих фінансових органів здійснено коригування фактичних надходжень доходів місцевих бюджетів за 1998-2002 роки, які є базою для обчислення прогнозних обсягів доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів на 2004 рік без збільшення їх загальної суми.

Таблиця 2.16.

**Темпи росту доходів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.**

Назва адміністративно-територіальної одиниці	доходи, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. (млн.грн)						Відхилення, %				
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	$\Delta_d$ 1998/1999	$\Delta_d$ 1999/2000	$\Delta_d$ 2000/2001	$\Delta_d$ 2001/2002	$\Delta_d$ 2002/2003
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
м.Сімферопіль	37,9	40,9	61,2	94,6	94,5	115,4	108	150	154	100	122
(ЗБ) АРК	164,7	186,1	262,1	389,7	414,4	497,3	113	141	149	106	120

Продовження таблиці 2.16

ЗБ Вінницької	100,6	118,2	154,1	220,1	250,9	296,3	117	130	143	114	118
ЗБ Волинської	54,5	61,5	86,3	117,2	135,5	159,1	113	140	134	116	117
ЗБ Дніпропетровської	440,7	489,2	662,6	955,5	1085,1	1261	111	135	144	113	116
ЗБ Донецької	538,7	601,5	882,8	1207	1375,5	1606,7	112	147	137	114	117
ЗБ Житомирської	74,5	80,7	104,3	153,0	177,7	202,9	124	129	147	116	114
ЗБ Закарпатської	65,1	74,8	106,5	143,7	169,5	195,0	115	142	135	118	115
ЗБ Запорізької	222,3	263,1	393,9	525,0	582,4	706,3	118	150	133	111	121
ЗБ Івано-Франківської	79,6	86,3	124,4	173,3	196,8	229,1	108	144	139	113	116
ЗБ Київської	122,4	152,9	227,5	313,8	337,1	413,4	125	149	138	107	122
ЗБ Кіровоградської	69,1	76,9	104,8	143,5	171,2	195,7	111	136	137	119	114

ЗБ Луганської	194,9	220,9	288,0	426,9	485,0	560,4	113	130	148	114	115
ЗБ Львівської	184,6	212,2	303,5	415,5	483,7	557,4	115	143	137	116	115
ЗБ Миколаївської	101,4	114,4	184,1	263,9	263,6	330,5	113	161	143	100	125
ЗБ Одеської	228,1	285,2	402,5	539,3	616,8	737,5	125	141	134	114	119
ЗБ Полтавської	145,7	174,1	238,5	334,2	376,9	447,9	119	137	140	113	119
ЗБ Рівненської	65,3	68,3	94,4	136,8	153,9	178,8	104	138	144	112	116
ЗБ Сумської	88,6	102,2	150,5	216,0	229,5	278,0	115	147	143	106	121
ЗБ Тернопільської	54,0	61,3	79,2	107,1	131,4	150,2	113	129	135	123	114
ЗБ Харківської	258,4	278,6	456,1	637,0	680,0	807,3	108	164	140	107	119
ЗБ Херсонської	76,9	79,1	105,1	156,2	177,9	203,4	103	133	149	114	114
ЗБ Хмельницької	87,9	86,0	116,3	163,9	202,0	219,8	98	135	141	123	109
ЗБ Черкаської	97,2	107,6	148,6	206,9	237,5	277,7	111	138	139	115	117
ЗБ Чернівецької	52,4	57,8	72,6	95,3	124,2	137,8	110	126	131	130	111
ЗБ Чернігівської	79,2	90,5	129,2	171,3	201,9	235,0	114	143	132	118	116
ЗБ м. Києва	675,7	938,0	1336,2	1811,7	1941,4	2449,7	139	142	135	107	126
ЗБ м. Севастополя	38,7	51,2	71,6	102,0	106,9	134,3	132	140	142	105	126
Разом	4487	5159,5	7286,9	10022,4	11403,2	13583,9	115	141	137	114	119

\* Розраховано автором за даними Міністерства фінансів України.

Як видно із проведеного аналізу темпів росту доходів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів за 1998-2002 роки, як по Україні, так і в розрізі регіонів слід відмітити в середньому тенденцію зростання по регіонах, а в цілому по Україні бачимо незначний спад, а саме:

$$\frac{\Delta d_{1999}}{\Delta d_{2000}} = \frac{5159,5}{7286,9} * 100 = 141\%$$

$$\frac{\Delta d_{1998}}{\Delta d_{1999}} = \frac{4487}{5159,5} * 100 = 115\%$$

$$\frac{\Delta d_{2000}}{\Delta d_{2001}} = \frac{7286,9}{10022,4} * 100 = 137\%$$

$$\frac{\Delta d_{2001}}{\Delta d_{2002}} = \frac{11403,2}{10022,4} * 100 = 114\%$$

$$\frac{\Delta d_{2002}}{\Delta d_{P2003}} = \frac{13583,9}{11403,2} * 100 = 119\% ;$$

(2.3)

де  $\Delta d$  – відносне відхилення доходів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів по Україні.

Прогнозний обсяг доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, у 2003 році було збільшено на 42 млн.грн. ( в основному надходжень від розміщення в установах банків тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів). Також планується збільшити прогнозний обсяг надходжень до бюджету розвитку місцевих бюджетів на 90 млн.грн. за рахунок уточнення прогнозу надходжень від продажу землі несільськогосподарського призначення [додаток В, Д].

Передбачається збільшення розрахункового обсягу видатків місцевих бюджетів на придбання медикаментів на 30 млн.грн., а також враховано уточнення показників чисельності населення, яке обслуговується у відомчих загальнодержавних закладах, та переадресацію коштів між бюджетами окремих міст і районів.

Заплановано збільшення субвенції з державного бюджету на надання преференцій населенню на придбання твердого палива та скрапленого газу на 21,1 млн.грн.

Відповідно до схвалених Верховною Радою України пропозицій до законодавчого врегулювання питання створення місцевої міліції видатки на утримання підрозділів патрульно-постової служби, дорожно-патрульної служби та дорожнього нагляду, дільничних інспекторів міліції, приймальників-розподільників для неповнолітніх, спеціальних приймальників-розподільників та адресно-довідкових бюро у обсязі 214,8 млн.грн. перенесені з місцевих до державного бюджету

У зв'язку з прийняттям Закону України “Про внесення змін до деяких Законів України з питань надання допомоги малозабезпеченим сім'ям”, пунктом 4 статті 8 якого визначено, що покриття витрат на виплату державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям здійснюється з державного бюджету у вигляді субвенції місцевим бюджетам, внесені відповідні зміни до показників міжбюджетних трансфертів. Отже, фінансування видатків місцевих бюджетів на надання зазначеної допомоги передбачено здійснювати за рахунок субвенції з державного бюджету у сумі 270,5 млн.грн.

З метою забезпечення створення нових робочих місць працівникам вугільної промисловості, які вивільняються у зв'язку із закриттям шахт, та передачу житлового фонду вугледобувних підприємств шахтарських міст у комунальну власність збільшено обсяг субвенції з державного бюджету на цю мету на суму 50 млн.грн.

Відповідно до Бюджетних висновків Верховної Ради України передбачено субвенцію з державного бюджету міському бюджету м.Севастополя на компенсацію втрат доходів внаслідок розміщення на території міста Чорноморського флоту Російської Федерації у сумі 6 млн.грн.

Також передбачено субвенцію з державного бюджету міському бюджету міста Одеси на збереження історичної забудови у центральній частині міста Одеси у сумі 3 млн.грн. відповідно до Указу Президента України від 23 жовтня 1999 р. №1375 та постанови Кабінету Міністрів України від 20 червня 2000 р. №996 “Про комплексну програму збереження історичної забудови у центральній частині м.Одеси”.

З метою стимулювання приросту податкоспроможності передбачається додаткова дотація з державного бюджету місцевим бюджетам Автономної Республіки Крим, 11 обласним бюджетам та бюджету міста Севастополя у обсязі 40,2 млн.грн., яка обчислена виходячи з обсягів перевищення сум приросту розрахункових показників доходів на 2003 рік порівняно з відповідним показником на 2002 рік, над аналогічним показником по видатках (див.табл.2.17).

Із проведених розрахунків видно, що в цілому по Україні спостерігається перевищення абсолютного приросту по доходах над абсолютним приростом по видатках.

Також на виконання бюджетних висновків Верховної Ради України пропонується включити окремі текстові статті в частині міжбюджетних відносин між державним та місцевими бюджетами.

*Таблиця 2.17*

**Розрахунок додаткової дотації на стимулювання приросту податкоспроможності місцевих бюджетів (млн.грн.).**

	Доходи, що враховуються при визначенні МБТ (після коригування)			Видатки, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (МБТ)			Перевищення абсолютного приросту по доходах над абсолютним приростом по видатках	Обсяг додаткової дотації
	2002	2003	відхилення	2002	2003	відхилення		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
АРК	410,6	494,3	83,7	613,6	654,3	40,7	43,0	2,7
Вінницька	247,1	292,4	45,3	476,5	528,1	51,6		
Волинська	135,4	157,2	21,8	301,0	335,4	34,4		
Дніпропетровська	1081,5	1250,9	169,4	96,3	1033,1	936,8	97,6	6,2
Донецька	1371,3	1583,1	211,8	1245	1338,2	93,2	118,6	7,5
Житомирська	175,0	199,4	24,4	398,4	429,4	31,0		
Закарпатська	167,3	192,4	25,1	360,8	399,3	38,5		
Запорізька	582,4	703,1	120,7	532,9	567,5	34,6	86,1	5,5
Івано-Франківська	195,4	224,2	28,8	401,6	444,7	43,1		
Київська	336,9	411,2	74,3	484,0	529,6	45,6	28,7	1,8
Кіровоградська	170,3	192,8	22,5	309,7	337,8	28,1		
Луганська	477,0	554,4	77,4	659,8	687,3	27,5	49,9	3,2
Львівська	483,3	551,2	67,9	694,8	780,6	85,8		
Миколаївська	263,6	329,7	66,1	353,6	386,1	32,5	33,6	2,1
Одеська	615,6	733,7	118,1	667,2	721,6	54,4	63,6	4,0
Полтавська	375,8	444,9	69,1	440,8	486,6	45,8	23,2	1,5

Продовження таблиці 2.17

Рівненська	152,6	175,0	22,4	343,0	366,1	23,1		
Сумська	229,0	275,2	46,2	345,9	377,2	31,3	15,0	0,9
Тернопільська	130,5	145,6	15,1	305,5	342,1	36,6		
Харківська	680,0	805,9	125,9	732,2	796,3	64,1	61,9	3,9
Херсонська	174,2	200,4	26,2	330,8	355,1	24,3	2,0	0,1
Хмельницька	196,9	211,6	14,7	396,0	434,5	38,5		
Черкаська	236,3	273,1	36,8	387,2	424,6	37,4		
Чернівецька	120,3	131,8	11,5	254,1	276,4	22,3		
Чернігівська	201,6	232,0	30,4	337,6	370,9	33,3		
м. Севастополь	106,9	135,0	28,1	112,8	127,8	15,0	13,1	0,8

<b>Разом</b>	9324,	10900	1575,	12446	13530,	1084,	636,3	40,2
	9	,5	6	,2	6	4		

\* Розраховано автором за даними Міністерства фінансів України.

Так статтею 38-2 проекту Закону України “Про Державний бюджет України на 2003 рік” визначено, що у 2003 році визначення обсягу міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та бюджетами міст районного значення, сіл, селищ (або їх об’єднань) здійснюється у порядку, визначеному Радою міністрів Автономної Республіки Крим, відповідними обласними адміністраціями. [59, с.3]

З метою покриття тимчасових касових розривів, що виникають у процесі виконання місцевих бюджетів, статтею 44-1 Бюджетного кодексу України врегульовано можливість здійснення Державним казначейством України за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку покриття тимчасових касових розривів щодо видатків на оплату праці та нарахуваннями на неї, придбання продуктів харчування та медикаментів без нарахування відсотків за користування цими коштами, що суттєво вплине на помісячну збалансованість місцевих бюджетів. [24, с.32]

Питома вага загального фонду місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) у загальному фонді Зведеного бюджету України у проекті державного бюджету на 2003 рік становить 44,8 відсотка відповідно до основних напрямів бюджетної політики на 2003 рік, схвалених постановою Верховної Ради України від 4 липня 2002 р. №32-ІУ.

Відповідно до статті 43 Бюджетного кодексу України, друге читання проекту закону про Державний бюджет України на 2004 рік має бути завершено до кінця року. При цьому обсяг міжбюджетних трансфертів та інші положення, необхідні для формування місцевих бюджетів, повинні бути прийняті у другому читанні в обов’язковому порядку і не підлягають розгляду у третьому читанні. [24, с.31-32] Якщо доходи зведеного бюджету України у наступній послідовності (включаючи власні надходження бюджетних асигнувань) оцінюються в 23,6% ВВП, то місцевих бюджетів (без обліку трансфертів) – приблизно в 6,9% ВВП. У

2000 р. доходи місцевих бюджетів (без дотацій і засобів по взаєморозрахунках) склали 8,1% ВВП у порівнянні з 15,8% ВВП у 1995 р. [додаток Ж, З].

Процес зниження рівня державних доходів (у % ВВП), що спостерігається в Україні є результатом фактичного руйнування податкової системи внаслідок практично щорічних списань заборгованостей підприємств по податках і обов'язкових платежах у бюджет і широко розповсюдженої практики надання податкових преференцій. Це веде до того, що не тільки окремі підприємства, але і місцеві органи самоврядування зацікавлені "інвестувати" у діяльність по лобіюванню податкових преференцій чи списанню податкових заборгованостей. У таких умовах навряд чи можна знайти таку систему розподілу податків між державним і місцевим бюджетами, що дозволила б зацікавити місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування в дійсному збільшенні збору податків, а не в обґрунтуванні максимально низьких планових показників податкових надходжень і прагненні довести необхідність додаткових трансфертів із державного бюджету.

Система розподілу доходів по видах бюджетів, як і раніше, не відповідає критеріям ефективності, зокрема критерію надання в розпорядження місцевих органів самоврядування тих податків, що є заслугою регіону. Так, наприклад, Київ одержує у своє розпорядження 50% податку із прибутку підприємств, хоча не весь прибуток є заслугою підприємств міста. Наприклад, доходи філій дочірніх компаній, розташованих в інших областях і позбавлених права юридичної особи, зараховуються на рахунки головної організації, розташованої у Києві. Отже, і половина податку із прибутку зараховується в бюджет м. Києва. Такі податки, що не є заслугою регіону, не повинні надходити в місцеві бюджети або їх необхідно розподіляти між регіональними бюджетами пропорційно.

Отже, згідно цього широко розповсюджена точка зору зниження бюджетних доходів взагалі і місцевих бюджетів зокрема обумовлена наявністю в Україні економічно більш слабких і депресивних регіонів. Тим часом аналіз показує, що в багатьох випадках порівняно низькі (у порівнянні з базою оподаткування) податкові надходження зв'язані не з рівнем економічного розвитку регіону і, відповідно, не низькою базою оподаткування, а з низькими фактичними податковими надходженнями.



Таблиця 2.18

**Розрахунок трансфертів вирівнювання обсягів місцевих бюджетів у розрізі областей та України в цілому на 2003 рік. (млн.грн).**

№п/пр	Регіони	Доходи закріплені за місцевими бюджетами	Доходи після коригування	Акцизний збір з виготовлених в Україні товарів	Видатки місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні трансфертів	Дотація вирівнювання (р.6.-р.5.-р.4.)	Кошти, що передаються до держ.бюджету (р.4.-р.5. – р.6.)	Додаткова дотація на вирівнювання диспропорцій нерівномірності і мережі бюджетних установ	Додаткова дотація на стимулювання приросту податкоспроможності місцевих бюджетів
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	(ЗБ) АРК	496,9	494,3	22,3	654,3	138,3	104,4	8,7	2712,8
2	ЗБ Вінницької	295,9	292,4	0,0	528,0	528,0	24,8	7,0	0,0
3	ЗБ Волинської	158,9	157,2	0,0	335,4	181,1	2,8	4,4	0,0
4	ЗБ Дніпропетровської	1258,3	1250,9	0,0	1033,1	125,6	343,3	13,7	6,2
5	ЗБ Донецької	1603,8	1583,1	0,0	1338,2	134,7	379,6	17,8	7,5
6	ЗБ Житомирської	202,7	199,4	0,0	429,4	231,2	1,2	5,7	0,0
7	ЗБ Закарпатської	194,9	192,4	0,0	399,3	226,7	19,9	5,3	0,0
8	ЗБ Запорізької	705,1	703,1	0,0	567,5	96,2	231,8	7,5	5,4
9	ЗБ Ів. Франківської	228,9	224,2	0,0	444,7	234,6	14,1	5,9	0,0
10	ЗБ Київської	412,9	411,2	0,0	529,6	159,6	41,2	7,0	1,8
11	ЗБ Кіровоградської	195,4	192,8	0,0	337,8	149,7	4,6	4,5	0,0
<i>Продовження таблиці 2.18</i>									
12	ЗБ Луганської	559,7	554,4	0,0	68,7	175,8	42,9	9,1	3,1
13	ЗБ Львівської	556,9	551,2	0,0	780,6	308,3	79,0	10,4	0,0
14	ЗБ Миколаївської	330,0	329,7	0,0	386,1	120,2	63,8	5,1	2,1
15	ЗБ Одеської	736,5	733,7	0,0	721,6	186,0	198,0	9,6	4,0
16	ЗБ Полтавської	447,3	444,9	0,0	486,6	144,0	102,3	6,5	1,5
17	ЗБ Рівненської	178,6	175,0	0,0	366,1	205,8	14,7	4,9	0,0
18	ЗБ Сумської	277,6	275,2	0,0	377,2	135,0	33,1	5,0	0,9
19	ЗБ Тернопільської	150,1	145,6	0,0	342,1	201,3	4,9	4,5	0,0
20	ЗБ Харківської	806,4	805,9	0,0	796,2	148,6	158,3	10,6	3,9
21	ЗБ Херсонської	203,2	200,4	0,0	355,1	161,0	6,3	4,7	0,1

22	ЗБ Хмельницької	219,6	211,6	0,0	434,5	228,8	5,9	5,8	0,0
23	ЗБ Черкаської	277,3	273,1	0,0	424,6	176,6	25,1	5,6	0,0
24	ЗБ Чернівецької	137,7	131,8	0,0	276,4	159,1	14,6	3,7	0,0
25	ЗБ Чернігівської	234,8	232,0	0,0	370,9	160,2	21,4	4,9	0,0
26	ЗБ м. Києва	2464	2464,0	-	1432,4	-	1031,5	-	-
27	ЗБ м. Севастополя	135,0	135,0	-	127,8	-	7,2	-	0,8
	<b>разом</b>	13468,	13364,6	223,6	15060,	4449,	2976,8	178,0	40,2
		9			6	2			

\* Розраховано автором за даними Міністерства фінансів України.

Наприклад, у Дніпропетровській області, що по показнику валової доданої вартості на душу населення стабільно входить у першу п'ятірку областей України, обсяг податків, що сплачуються, (у розрахунку на 1 грн. зробленої у регіоні доданої вартості) у 2000 р. складав 19 коп., що на 25% нижче, ніж у середньому по Україні (24 коп). Це також нижче, ніж, наприклад, у Волинській області, що у 2000 р. (згідно попереднім розрахунковим даним) по показнику доданої вартості на душу населення займала 21 позицію у загальному ранжуванні середньодушового показника доданої вартості. У Луганській області, що по середньодушовому показнику доданої вартості піднялася на 9 позицію, було зібрано податків (без ПДВ) у середньому по 13 коп. з кожної гривні доданої вартості, тобто менше, ніж у Чернівецькій області, що займає останнє 26 місце. При цьому Львівська область за рівнем збору податків входила в першу п'ятірку областей, хоча по середньодушовому показнику регіональної доданої вартості займала лише 18 місце [додаток Е].

Отож, для всіх адміністративно-територіальних одиниць відсутній взаємозв'язок між обсягом податків, що збираються на відповідній території, і перерахуванням дотацій. Нормативи щоденних перерахувань дотацій вирівнювання застосовуються до обсягів податкових надходжень, зібраних не на території міста чи району, а на території області в цілому. Більш того, якщо раніш недоотримані місцевими бюджетами трансферти давалися із загального фонду державного бюджету лише в цілому за рік (до 20 грудня в 2000 р. і 15 грудня в 2001 р.), то в 2002 р. мова йшла про квартальні суми недоотриманих дотацій, що повинні бути перераховані не пізніше 28 числа останнього місяця кварталу

Загальні обсяги дотацій вирівнювання й субвенцій для кожного з місцевих бюджетів залежать від ряду показників, що розраховуються щорічно Міністерством і відповідно перезатверджуються при прийнятті чергового державного бюджету показників, у т.ч.:

- загального обсягу дотацій вирівнювання,
- розрахункових показників обсягу витрат загального фонду місцевого бюджету (сума розрахункових показників по основних видах витрат місцевого бюджету), що визначаються “окремо по кожній галузі, виходячи з ресурсів зведеного бюджету України і місцевих бюджетів і першочерговості соціальних витрат” (див. п.9 Постанови КМУ від 05.09.2001 № 1195 “Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання й засобів, переданих у державний бюджет) між державним бюджетом і місцевими бюджетами,” великого числа різних коефіцієнтів для місцевих бюджетів різних рівнів, у т.ч. коригувальних;
- специфічних витрат (наприклад, на охорону здоров'я).

Досвід останніх двох років показує, що щорічному уточненню підлягає також перелік доходів загального фонду державного бюджету, за рахунок яких перераховуються дотації (порівн. стаття 42 Закону про Державний бюджет України на 2001 р. і стаття 30 Закону про Державний бюджет України на 2002 р.). Так у 2002 р. до складу таких доходів повинні включатися ПДВ із завезених на територію України товарів, тоді як у 2001 р. – ПДВ після його відшкодування; у 2001 р. – акцизний збір із вироблених і завезених товарів, крім нафтопродуктів і транспортних засобів, тоді як у 2002 р. – виключається лише 50% акцизного збору з вироблених і завезених нафтопродуктів і транспортних засобів.

Тому всі ці показники і умови, від яких залежать доходи місцевих бюджетів усіх рівнів, є достатніми, щоб зрозуміти, що використання “Формули” нічого не змінює з погляду умов формування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу. Як і раніше, органи місцевого самоврядування всіх рівнів знаходяться і будуть знаходитися в стані повної невизначеності щодо своїх фінансових можливостей. Сильні не знають, скільки в них заберуть, слабкі не знають, на які транс-

ферти вони можуть розраховувати. А це значить, що в таких умовах середньострокове планування місцевих бюджетів усіх рівнів буде неможливе, а отже, ніхто не зможе здійснювати заходи, що забезпечують економію й ефективне використання бюджетних коштів (такі заходи, як правило, неможливо здійснити протягом одного року).

Нормативи перерахувань дотацій вирівнювання в Черкаській області у 2003 р. складають від 0,42 до 12,91%, а в Чернівецької – від 3,49 до 28,02%. Розмір дотацій вирівнювання в розрахунку на 1 жителя (отриманий за результатами спеціальних додаткових розрахунків) у Чернівецькій області складає 155 грн., у Черкаській – 122 грн. Отже, для підвищення рівня фінансової забезпеченості місцевих бюджетів Чернівецької області треба буде в розрахунку на 1 жителя на 27% більше додаткових засобів, ніж Черкаської. Але причина цього не тільки в тім, що в Черкаській області вище (приблизно на 45%) середньодушові показники виробленої доданої вартості. Там також вище (на 22%) і обсяг податків, що збираються з кожної гривні виробленої в області доданої вартості: у 2000 р. він складав 23 коп., тоді як у Чернігівській – 19 коп. [додаток Д].

Тобто у подальшому система міжбюджетних відносин повинна стати більш прозорою, і для цього необхідно зробити спеціальні розрахунки, оскільки про збільшення прозорості можна було б говорити, якби нормативи для бюджетів одного рівня були однакові, і ці нормативи встановлювалися б у % від надходжень на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

За структурою доходів місцевих бюджетів Україна наближається до умов таких держав, як, наприклад, Італія чи Великобританія, де місцеві органи самоврядування є в основному виконавцями централізованих рішень, а основну частину доходів місцевих бюджетів складають трансферти.

При цьому в Італії трансферти носять в основному цільовий характер. Нечільові трансферти з вищестоящих бюджетів складають невелику частину (близько 3% загальної суми доходів регіональних бюджетів) і розподіляються між регіонами пропорційно площі, чисельності населення й рівню безробіття. З 1992 року для

підвищення зацікавленості місцевих органів самоврядування в місцеві бюджети стали надходити і кілька загальнодержавних податків.

Аналогічні процеси відбуваються в Польщі й Угорщині. Реформи системи міжбюджетних відносин у цих країнах йдуть у напрямку розширення самостійності органів місцевого самоврядування й ув'язування кола осіб, що приймають рішення про надання суспільних благ, користувачів благами й платників податків.

В Японії застосовується модель фінансового вирівнювання з метою створення спеціальних інституцій – Фонду фінансового вирівнювання. Формується вона у складі бюджету центрального уряду. Кошти використовуються для вирівнювання фінансового потенціалу префектур.

Ряд особливостей притаманні системі фінансового вирівнювання у Франції. Завдання системи — вирівнювати доходи окремих місцевих бюджетів, які вони мають від податків, компенсувати видатки, зумовлені розширенням компетенцій місцевих органів самоврядування, компенсувати так звані незаслужені видатки місцевих органів самоврядування.

Практика показує, що трансферти місцевим бюджетам ряду областей перевищують розрахункові обсяги надходжень загальнодержавних податків і зборів у державний бюджет по території області, за рахунок яких будуть здійснюватися перерахування дотацій вирівнювання. Такі області мають найнижчий середньо-душовий рівень податкових надходжень у порівнянні із середнім по Україні показником. Відсутність чіткого взаємозв'язку для місцевих бюджетів між обсягом зібраних податків і доходами позбавляє місцеві органи самоврядування всіх рівнів стимулів до збільшення державних доходів і пошуку раціональної структури бюджетних витрат. Отже, і на майбутнє можна прогнозувати падіння бюджетних надходжень, обумовлене, зокрема, недоліками системи міжбюджетних відносин.

В умовах відсутності середньострокових податкових гарантій для місцевих бюджетів ( у порівнянні з покладеними на місцеві органи самоврядування функціями) місцеві органи самоврядування, як і раніше, будуть зацікавлені як у порушеннях податкового законодавства суб'єктами підприємництва, оскільки це до-

зволить їм використовувати механізми неформальних вилучень частини економії підприємств від несплати податків, так і в нагромадженні ними податкової заборгованості, оскільки, це створить умови для проведення взаємозаліків.

Органи місцевого самоврядування в Україні наділені великими повноваженнями, разом із тим існує ряд проблем, що не дозволяють їм стати дійсно незалежними, самокерованими одиницями. З одного боку, зменшуються надходження в місцеві бюджети через інфляцію, урізування регулюючих доходів центрального уряду й падіння рівня податкової бази промислового виробництва. З іншого боку, зростає попит на фінансове забезпечення регіонів, тому що центральний уряд делегує на місця усе більше відповідальності за виконання соціальних програм. Конституція України, декларуючи державну фінансову підтримку місцевого самоврядування, не передбачає незалежність органів виконавчої влади у формуванні регіональної податкової політики.

Запровадження сучасних форм і методів фінансового вирівнювання в Україні потребує удосконалення, тобто носить проблематичний характер гострої дискусії у науковій літературі. У зарубіжній практиці склалося кілька основних форм фінансового вирівнювання - це вертикальне фінансове вирівнювання, горизонтальне фінансове вирівнювання, вирівнювання доходів місцевих органів самоврядування, вирівнювання видатків цих органів влади.[184; 185]

Отож, фінансове вирівнювання здійснюється на підставі різних важелів, зокрема, фондів фінансового вирівнювання (ліквідаційних фондів), загальних і спеціальних трансфертів, внесків територій, розподілених і переданих податків та інше. Фінансове вирівнювання поділяють також на дві основних групи систем. Перша базується на тому, що необхідні для фінансового вирівнювання ресурси акумулюються у бюджеті центрального уряду, а потім перерозподіляються на користь окремих територій, що потребують допомоги. А друга система фінансового вирівнювання ґрунтується на засадах самофінансування, це значить, що необхідні для вирівнювання ресурси акумулюються у спеціальних фондах самими територі-

ями без участі бюджету центрального уряду. Тому такі системи характерні для горизонтальної форми вирівнювання в окремих країнах.

Для впровадження механізму ефективних форм і методів фінансового вирівнювання потрібно вжити ряд заходів, а саме :

- визначити для кожного рівня влади властивих йому функцій та обов'язків;
- закріпити за кожним рівнем влади визначених стабільних податкових надходжень як у вигляді власних податків, так і у формі постійних квот у загальнодержавних податках;
- законодавчо закріпити об'єктивні критерії, на основі яких здійснюється фінансове вирівнювання;
- проводити розрахунки показників податкоспроможної територіальної одиниці та середньої податкоспроможності територіальної одиниці в цілому по Україні;
- необхідно створити фонди фінансового вирівнювання як на рівні центральної влади, так і на регіональному рівні;
- формувати створені фонди фінансового вирівнювання за рахунок частини загальнодержавних податків і внесків територій з високою податкоспроможністю;
- ефективно здійснювати вертикальне фінансове вирівнювання, використовуючи при цьому фонд фінансового вирівнювання;
- забезпечити горизонтальне фінансове вирівнювання по відношенню до обласних бюджетів, а не за рахунок зведених бюджетів областей, як це на даний момент проводиться.

Підводячи підсумки останніх двох років вдалося відійти від практики щорічного затвердження диференційованих нормативів від окремих податків до місцевих бюджетів, але існуючий стан системи розподілу повноважень та відповідальності між центральним і місцевими органами самоврядування є ще незадовільний. Тому питання щодо зміцнення місцевих фінансів повинні зайняти вагоме місце в бюджетній політиці держави. Нагальною необхідністю насамперед виступає створення достатніх економічних передумов для органічного поєднання процесів удо-

сконалення бюджетної політики з політикою соціально-економічного розвитку місцевих територіальних громад.

Існуюча система формування доходів місцевих бюджетів має ряд недоліків:

- практично щорічно міняються види податків, які зараховуються у місцеві бюджети;
- відсутні єдині й стабільні нормативи;
- не розроблені єдині правила взаємозв'язку місцевих бюджетів і регіональних податкових надходжень, а також методика міжрегіонального перерозподілу доходів.

Використання в регіонах України індивідуальних нормативів відрахувань від загальнодержавних податків привело до того, що в кожному регіоні залишалася різна частина зібраних податків, а динаміка доходів у розрахунку на одиницю податкових надходжень (як по місцевих бюджетах у цілому, так і по окремих регіонах) була досить суперечливою і важко передбачуваною. Як правило, збільшення (зменшення) частки регіону в загальній сумі державних доходів не спричиняє відповідного збільшення (зменшення) доходів його місцевих бюджетів. Відсутність чіткого взаємозв'язку між обсягами податків, що збираються, і доходами місцевих бюджетів позбавляє місцеві органи самоврядування стимулів до збільшення державних доходів, у свою чергу збільшує проблему нестачі коштів не тільки на місцевому, але і на загальнодержавному рівні.

Законодавчо встановлена «економічна унітарність» насправді виглядає так: на місцях залишається тільки 38,8% зібраних коштів, що на третину менше необхідної потреби місцевих бюджетів. Тому регіони змушені чи виступати в ролі дебіторів, чи вводити нові місцеві податки й збори.

Зовнішня торгівля належить до тих деяких секторів економіки, що сьогодні залишилися стабільним джерелом надходжень у бюджет, що сприятливо впливає на стан економіки в цілому. Україна має великий експортний потенціал, однак за зовні непоганими кількісними і якісними показниками ховається багато проблем.

У зв'язку з цим очевидно стає необхідність функції вирівнювання у регіо-



нальній політиці. Одним із головних завдань при цьому є поступове усунення територіальних відмінностей з огляду на економічний розвиток регіонів та соціальну захищеність громадян. Новим тут є підтримка т. з. депресивних територій (структурно слабких регіонів), економічний потенціал яких значно поступається середнім загальнодержавним показникам. Статус депресивних територій повинен бути врегульований законодавчо, форми державної підтримки таких територій на основі оцінки економічного, фінансового, екологічного та соціального стану теж повинні бути визначені законодавчо.

Окрім підтримки депресивних територій також передбачається державна підтримка вибраних регіонів при вирішенні пріоритетних завдань регіонального розвитку, які мають загальнодержавне значення.

Тим самим визнається існування в Україні двох “типів регіонів”, для підтримки яких регіональна політика передбачає два підходи. З одного боку, центр прагне надавати підтримку структурно слабким, депресивним регіонам. З іншого боку, центр орієнтується на можливість реалізації певних проектів також у де-факто сильних регіонах, за допомогою яких вочевидь можна отримати віддачу у вигляді надходжень до бюджету.

Як важливий крок уперед можна розцінити той факт, що формування регіональної політики, принаймні на концептуальному рівні прив'язується до основ політики фінансової. При цьому поступове реформування бюджетної системи у комплексі з елементами бюджетної децентралізації розглядається як важлива складова частина подальшого розвитку фінансової системи держави. Сюди відносяться розробка системи стратегічного планування бюджету та фінансового вирішювання, а також формування бюджетних стосунків між різними рівнями бюджетної системи, наприклад, шляхом запровадження бюджетних трансфертів.

Передбачена також диференційована державна підтримка регіонів на основі критеріїв, умов та термінів, які ще потрібно визначити. Регіони повинні брати участь у фінансуванні спільних заходів з регіонального розвитку, що вимагає концентрації зусиль із боку власне самих регіонів.

Необхідно планувати підвищення рівня надходжень до місцевих бюджетів за рахунок загальнодержавних податків та зборів (обов'язкові платежі), а також за допомогою трансферів. Також планується покращити систему місцевих податків та зборів і збільшити їх питому вагу в доходах місцевих бюджетів. Також передбачається чітке розмежування видатків із державного та з відповідних місцевих бюджетів, беручи до уваги при цьому власні та делеговані повноваження.

Економіко–політичне спрямування та використання наявних інструментів та коштів чітко визначаються функцією вирівнювання, необхідністю подолання регіональних відмінностей та недостатньої конкурентоспроможності, тобто підтримка сильних та високопродуктивних регіонів/територій (згідно із середніми загальнодержавними показниками) .

Для вдосконалення механізму фінансового вирівнювання необхідно підвищити рівень роботи судової системи, боротися з корупцією у податкових органах, вдосконалювати їх технічне устаткування й кваліфікацію працівників. А також важливим є запровадження найефективніших методів стимулювання, які забезпечували б оптимальні умови функціонування бюджетно-податкового механізму, в роботі з яким було б просто невігідно ухилятися від сплати податків. А цього можна досягти шляхом скорочення податкових преференцій та застосування податкової застави до неплатників податків, що і забезпечить високий рівень фіскальної спрямованості та економічної доцільності.

## **Висновок до розділу II**

Процес формування місцевих фінансових ресурсів слід розглядати через призму місцевих бюджетів, оскільки саме вони містять у собі кошти підприємств і населення, якими не можуть розпоряджатися органи місцевого самоврядування. Основною фінансовою базою місцевих органів самоврядування є дохідні надходження до місцевих бюджетів, які закріплюють їхню економічну самостійність. Формування доходів у практичному аспекті України завжди супроводжується чисельними проблемами. Значні проблеми виникають не тільки в тому, що не в повному обсязі надходять від регіонального та загальнодержавного бюджетів планові

фінансові ресурси, а також і збирання місцевих податків і зборів, доходів від майна та землі, що належить органам місцевого самоврядування.

Необхідно розробити концепцію структури місцевих фінансових ресурсів, оскільки саме вона відіграє важливу роль у фінансах органів місцевого самоврядування щодо розвитку економіки та у сфері надання громадських послуг. Враховуючи досвід європейських країн, слід звернути увагу на існуючий розподіл функцій між державою і місцевим самоврядуванням у питаннях надання громадських послуг. Тобто місцеві органи зобов'язуються й несуть повну відповідальність за послуги соціального характеру.

Регіональну державну політику щодо формування фінансових ресурсів належить спрямовувати на надання істотного динамізму регіональному соціально-економічному розвитку шляхом повнішого та ефективнішого залучення в процес розширеного відтворення ресурсного потенціалу регіонів, використання переваг територіального поділу і кооперації праці на основі збільшення повноважень і підвищення відповідальності регіональних та місцевих органів самоврядування й управління за розв'язання поточних і перспективних проблем територій.

Важливе місце у зміцненні місцевих фінансів займає зниження податкового тиску на основі розширення податкової бази з одночасним скасуванням податкових преференцій, посиленням захисту платників податків, закріпленням за регіонами відповідно з розширенням їхніх економічних функцій самодостатніх джерел податкових надходжень.

У зв'язку з цим немаловажливим значення має теоретичне обґрунтування і практична реалізація фінансового потенціалу регіонів, найбільш істотною частиною якого є податковий потенціал. Тобто із фіскальних позицій потрібний перехід на позиції стимулювання реального сектора економіки з метою одержання приросту фінансових ресурсів. Оскільки податкова підсистема залишається основною економічною структурою, що формує державні фінанси, необхідні для вирівнювання та самофінансування. Розглядаючи проблеми вирівнювання фінансового забезпечення регіонів, слід відмітити, що нова фінансова політика щодо цього

знаходиться в стані гострих політичних дискусій і певних позитивних вирішень. Важливим атрибутом фінансового вирівнювання повинна стати ефективність функціонування державного бюджету та міжбюджетних відносин.

Основними завданнями динаміки зростання фінансових ресурсів регіонів має стати запровадження механізмів стимулювання соціального та економічного розвитку депресивних територій, тобто ця проблема, успадкована від попередніх часів, нині поглибилась й потребує наглядного вирішення.

### **РОЗДІЛ III**

## **ТРАНСФОРМАЦІЯ ТА НАПРЯМИ РОЗБУДОВИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ**

### **3.1. Напрями вдосконалення регіонального фіскального інструментарію.**

Фіскальна система, яка знаходиться у стані трансформування від командно-адміністративних до ринкових відносин, характеризується значними специфічними рисами. Вони обумовлені тимчасовим вакуумом регіональної фіскальної координації, який виникає після руйнування командних важелів впливу на регіональну економіку та до утворення дієвих механізмів ринкового саморегулювання та відповідного їм фіскального інструментарію.

Регіональний фіскальний інструментарій - сукупність загально-принятих та власних науково-методологічних та фіскальних прийомів, які забезпечують комплексно-ефективне функціонування бюджетно-податкового механізму на регіональному рівні.

Основними складовими регіонального фіскального інструментарію є напрями вирішення невідкладних проблем податково-бюджетної сфери, а саме:

- нагальна потреба у проведенні податкової реформи з реальним зменшенням податкового навантаження та скасуванням численних податкових преференцій, які призводять до втрати економічної мотивації;
- необхідність підвищення доходів населення з одночасною відмовою від системи пільг у наданні комунальних послуг, яка виявилася неефективною;
- потреба у розв'язанні проблем, які виникли у взаємовідносинах платників податків із державою з питань своєчасності та повноти платежів до бюджету та відшкодування з бюджету сум, які належать суб'єктам господарювання, що призводить до одночасного зростання як недоїмки, так і обсягів невідшкодованого податку на додану вартість;
- загострення боргової ситуації у зв'язку з піковим навантаженням виплат за державним боргом у 2003 році та зменшення надходжень від приватизації державного майна, неможливість своєчасного стягнення заборгованості суб'єктів господарювання, які не повернули кредити, отримані під державні гарантії;

- відставання структурних реформ у галузях бюджетної сфери, що призводить до зниження ефективності використання бюджетних коштів;
- проблеми взаємовідносин між центром і регіонами набули глобального характеру, тобто стали не менш значущими, ніж науково-технічні, екологічні або демографічні проблеми.

Звідси цілком природним є інтерес до визначення регіональної соціально-економічної політики в цілому і податкової зокрема.

Сутність регіонального фіскального інструментарію доцільно, на нашу думку, розглядати через його структуру. Тобто, з одного боку, виходячи із загальнодержавних інтересів, повинна здійснюватися чітко відпрацьована в законодавчому плані практична діяльність держави в усіх регіонах, а з іншого - кожний регіон має право проводити соціально-економічну політику з урахуванням своїх внутрішніх інтересів, виходячи з потреби реалізації тих чи інших місцевих цілей і завдань, наявності відповідних регіональних ресурсів. Але оптимальне поєднання цих двох складових і являє собою регіональну соціально-економічну політику. Отож, у даному випадку спостерігається поєднання держави й окремих регіонів, яке б забезпечувало вирівнювання рівнів економічного розвитку регіонів, зростання ефективності територіального поділу праці, раціональне використання ресурсів, їх ефективну регіональну інтеграцію та активну участь у зовнішніх ринках.

Головне завдання регіональної фінансово-економічної політики, зокрема і податкової, – це вироблення ефективної стратегії щодо розмежування повноважень між центром і регіонами. Враховуючи сьгоднішні реалії, виникає ряд зауважень, особливо з боку керівників ряду обласних державних адміністрацій, що регіонам делеговано недостатньо функцій для здійснення ефективного управління своїм господарським комплексом. Проте, на наш погляд, необхідно значну увагу приділити правам державних адміністрацій в управлінні державним сектором економіки з метою підвищення його ефективності. На регіональному рівні цим питанням повинні приділяти значну увагу обласні, районні державні адміністрації. В Україні, до речі, вже прийнято ряд проектів міждержавного прикордонного

співробітництва, які вже зараз дають позитивні результати для підвищення рівня соціально-економічного розвитку прикордонних областей, а це відповідно зміцнить податкоспроможність регіонів. Як приклад, можна назвати напрями прикордонного співробітництва Львівської, Чернівецької, а також інших областей нашої України.

Різноманітність трактувань існує в підходах дослідження податкової політики та організації податкового регулювання розвитку промислових підприємств у контексті регіональних проблем. Важливою розбіжністю вважається розподіл податкових надходжень між центром і регіонами, тому потрібна сильна регіональна соціально-економічна політика. Та насамперед необхідно визначитися з функціями держави на регіональному рівні. Тобто держава в особі своїх центральних органів не може і не повинна підміняти функції як місцевого самоврядування, так і регіональних органів державної влади.



Рис. 3.1. Релятивна залежність державного та регіонального фінансового інструментарію.

\* Побудовано автором самостійно.

Релятивний характер державного та регіонального фіскального інструментарію (рис. 3.1) реалізується через систему класів, а саме:

- політичний фіскальний інструментарій – створення на рівнях загальнодержавного законодавства рівних податкових, фінансово-кредитних та інших економічних, а також науково-технічних і духовних можливостей розвитку; розвиток загальнонаціональних інфраструктур;
- правовий – прийоми додержання загального господарського законодавства;
- соціальний – найважливіші методи соціально-економічного розвитку;
- фінансовий – застосування єдиних важелів об'єктивного функціонування грошової, бюджетної, митної системи;
- демографічний – напрями здійснення ефективної демографічної політики;
- рекреаційний – засоби збереження і відтворення природних ресурсів, екологічного й соціального захисту населення;
- трудовий – стимули активного підприємництва та мотивації ефективного використання трудового потенціалу;

Усе це є релятивною залежністю державної регіональної політики, яка включає в себе основні напрями розвитку всіх без винятку регіонів країни.

Система податкового регулювання розвитку виробничої сфери повинна формуватись через призму державної регіональної політики. Податки в цілому є елементом економічного механізму, узгоджуючи при цьому інтереси, як регіону так і держави в цілому. Тому, якщо держава зацікавлена в економічному розвитку, то в сучасних умовах вона повинна забезпечити більшу фінансово-господарську самостійність регіонам.

У ситуації, яка склалася на даний момент, нагальною потребою є не просто проведення реформи податкової політики, але й розробка заходів щодо вдоскона-



лення податкового регулювання економічних процесів на регіональному рівні, посилення стимулюючого характеру податків із метою стимулювання розвитку міжрегіональних господарських зв'язків, трансрегіональних корпорацій і структур, структурної перебудови, широкого розвитку дрібнотоварного виробництва (див. Рис. 3.2).

Величина кругового сектора, що задає можливий підхід держави для врегулювання фіскального механізму, дозволяє оцінити ваговий вплив у загальній системі заходів. А це в свою чергу дає можливість побудувати систему послідовних розрахунків фіскального інструментарію (див. Рис. 3.3).

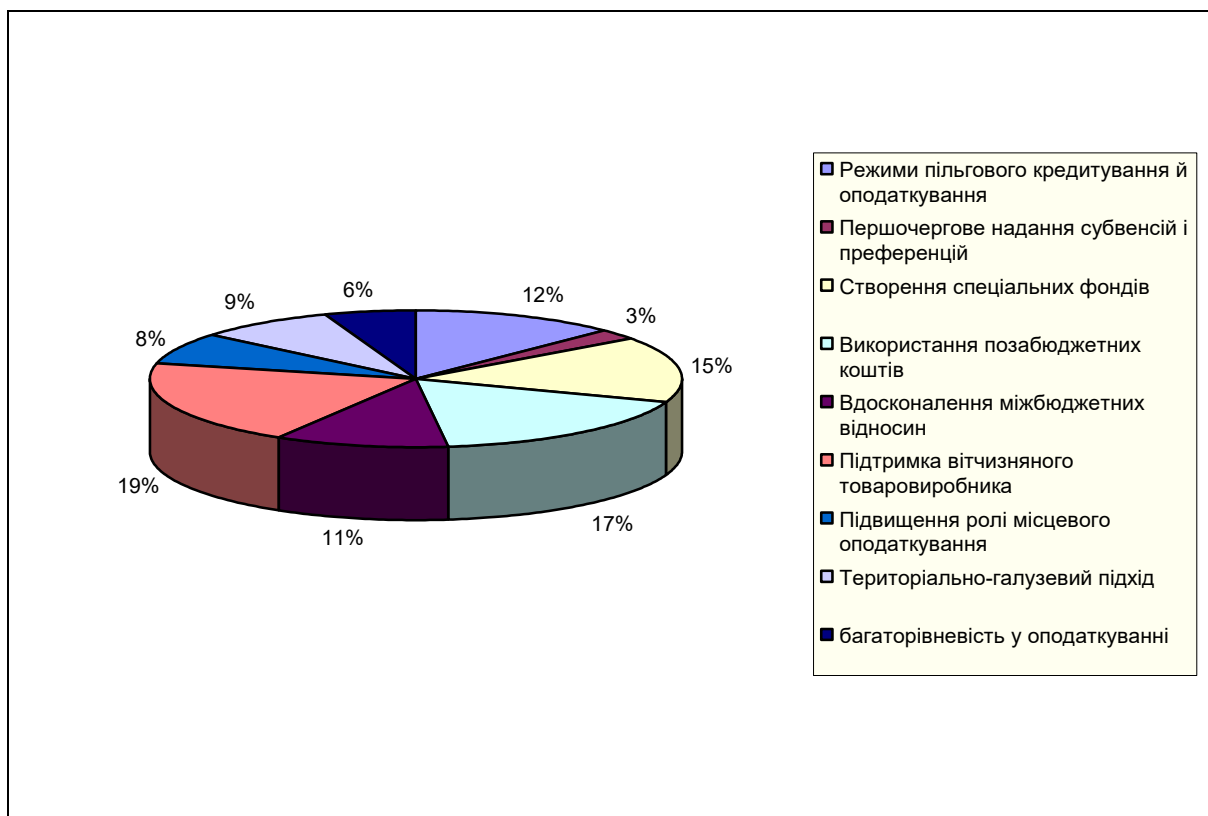


Рис. 3.2. Питома вага системи заходів фіскального інструментарію.

\* Побудовано автором самостійно на основі даних Державного комітету статистики України

Очевидним є те, що державна регіональна політика включає в себе і розв'язання вузьких, окремих (але не менш важливих) проблем. Тобто, питання створення й функціонування вільних економічних зон, розвитку прикордонної торгівлі з міжнародного співробітництва регіонів, формування регіональних

ринків товарів, робочої сили й капіталів, розвитку експорто- та імпортозаміщуючих виробництв, забезпечення раціональної системи природокористування тощо. Отож, у зв'язку з цим гостро стоїть питання стратегії реалізації регіонального апарату податкового регулювання. Тому що, з одного боку, податкове регулювання повинно забезпечувати підтримку згаданим пріоритетам. А з другого боку, як свідчить власний вітчизняний досвід, численні винятки й послаблення в податковому режимі для окремих галузей, виробництв і юридичних осіб призводять до плутанини, зловживань і, врешті, до дискредитації самої ідеї стимулювання народногосподарських пріоритетів через використання пільгового оподаткування.

Підтримка вітчизняного товаровиробника та покращення інвестиційного клімату:

Використання позабюджетних коштів на базі залучення як вітчизняного, так і зарубіжного приватного капіталу;

Створення спеціальних фондів для фінансування регіональних програм на основі як прямого, так і змішаного інвестування

Встановлення економічно відсталим територіям режимів пільгового кредитування й оподаткування

Удосконалення міжбюджетних відносин та забезпечення на цій основі збалансованості державного та місцевих бюджетів

Територіально-галузевий диференційований підхід до оподаткування регіонів, галузей і виробництв з урахуванням їхнього стану, рівня стійкості чи конкурентоспроможності

Підвищення ролі місцевого оподаткування завдяки його важливості у розв'язанні багатьох завдань соціально-економічного й екологічного розвитку

Багаторівневий характер (цілеспрямованих) механізмів оподаткування й особливо їх пільгових модифікацій: рівень країни, області, міста, підприємства

Надання їм у першочерговому порядку субвенцій і преференцій

Результат дії алгоритму, який забезпечить високий рівень регіонального розвитку

### Рис. 3.3. Ієрархія побудови системи заходів фіскального інструментарію.

\*Побудовано автором самостійно.

Тому процес розбудови регіонального апарату податкової політики дасть змогу податковій службі виконувати свої функції як на макро-, так і на мікрорівнях у змістовному й територіальному аспектах.

Отже, ієрархічність відображення системи заходів забезпечує альтернативність застосування кожного підвиду в процесі регіональної структурної перебудови. А штрихова лінія переходів від одного кроку алгоритму до іншого - не що інше як можливість зміни напрямку переходу в залежності від конкретизації соціально-економічного розвитку як держави, так і регіону в цілому.

На загальнодержавному (макро-)рівні вплив реформованої таким чином податкової політики сприятиме:

- суспільно-ефективній орієнтації соціально-економічного розвитку України;
- створенню усталеного інвестиційного клімату та відродженню інституту вітчизняних інвесторів;
- розбудові виробництва на засадах роздержавлення власності й технологічно-структурних трансформацій.

На мікрорівні суспільна ефективність оподаткування залежатиме від здійснення територіально-диференційованої для кожної області податкової політики, продиктованої потребами фінансового забезпечення центрального та місцевих бюджетів, їх збалансованості, з одного боку, та від можливостей, інтересів цих областей, особливостей структурно-технологічної перебудови господарств, із другого.

На особливу увагу при розробці регіональної податкової політики заслуговує ідея "територіальної справедливості", яка нині досить широко декларується за кордоном. Відносини регіонів-донорів та регіонів-реципієнтів і є складною проблемою у багатьох державах. Обсяг податкових надходжень до бюджету нашої країни від різних регіонів чітко демонструє досить виражену їх територіальну ди-

ференціацію (16% від м. Києва та 1% від Волинської, Хмельницької та інших областей). З одного боку, це необхідність, продиктована умовами сьогодення, тенденціями оподаткування та сучасною податкоспроможністю областей, які формувалися протягом десятиріч, і значної мірою потребами держави. З другого боку, такий державний "рекет" не дає змоги районам-донорам розв'язувати свої, інколи аж надто складні проблеми. Варто зазначити, що у таких промислово розвинених регіонах, як Донецькому, Придніпровському, з огляду на консервативну структуру промисловості, в якій переважають паливно-енергетичний та гірничопромисловий комплекси з недосконалими технологіями, застарілою технікою, склалася досить напружена природно соціально-економічно-екологічна ситуація, оздоровлення якої потребує досить значних капіталовкладень. На превеликий жаль, незважаючи на те, що ці регіони вносять левову частку коштів до бюджету країни, вони не мають достатніх фінансових ресурсів для вдосконалення виробничого природокористування, розвитку інноваційного комплексу тощо. В останні роки, правда, переважно сюди надходять основні іноземні інвестиції, однак капітальне забезпечення широкомасштабної перебудови господарства для переходу в посткризовий період до моделі стійкого розвитку надто мізерне.

Забезпечення адресно зорієнтованої підтримки виробника не тільки в державі у цілому, а й у кожному регіоні є, на нашу думку, важливим для переходу податкової служби до фіскально-регулювальних функцій як на макро-, так і мікро- рівні.

Змістовні аспекти такого впливу на мікрорівні спрямовані на галузеводиференційовану податкову політику. Така диференційованість має виходити на рівень підгалузей та окремих виробництв і враховувати значення галузі для забезпечення конкурентоспроможності регіону, її розміщення, роль у територіальному поділі праці та формуванні експортного сектора, її соціальну значимість і маркетингову цінність тощо. За стабільності системи оподаткування, велике значення якої доведено світовим досвідом, в умовах виходу з кризи, мабуть, важливим є створення системи моніторингу податкоспроможності галузі та її виробництв за певний період часу (за роками) відповідно до фази їх розвитку (стагнації, виходу

із кризи тощо).

Першим екстримальним заходом податкової політики вважаємо динамізм системи оподаткування, що базувався б на врахуванні стану та ролі галузі в соціально-економічному розвитку певного регіону та держави у період реформування податкової системи.

Другим заходом є реалізація регулюючих функцій, які були б адресно зорієнтовані у галузевому й територіальному аспекті аж до макрорівня.

Макрорівень – у змістовному плані – це рівень конкретного підприємства. Для його підтримки важливо, щоб оподаткування було адекватне фазі його розвитку, підтримувало б потенційно податкоспроможні підприємства.

Розробка й реалізація політики децентралізації процесів управління соціально-економічним розвитком регіонів, тобто в міру делегування місцевим органам самоврядування дедалі більших прав з боку держави, центр ваги у розв'язанні вказаних проблем дедалі більше лягатиме на плечі регіонів. Отож, важливим у цих умовах буде забезпечення з боку держави неухильного додержання принципу пріоритету загальнонаціональних інтересів при розв'язанні будь-яких регіональних проблем.

Одночасно із вирішенням важливих питань, які мають пряме відношення до стратегічно-тактичного апарату державного управління на регіональному рівні, є і компетенція місцевих владних структур. Тому саме на комплексному підході до розв'язання проблем формується основна регіональна політика.

Багато які з цих питань цілком можна вирішити на місцях. Тут не потрібні вказівні розпорядження зверху, досить місцевої ініціативи, наприклад, у вирішенні дуже складної проблеми соціального захисту населення колосальну допомогу могло б надати створення недержавних пенсійних фондів, комерційних страхових компаній, випуск муніципальних позик, формування спеціальних регіональних резервів, за рахунок яких дається пряма натуральна допомога малозабезпеченим верствам населення.

Важливо звернути увагу на те, що соціальна напруженість на місцях зумовлюється зростаючими цінами, падінням платоспроможного попиту населення.

Спад товарного виробництва та висока собівартість товарів і послуг не дозволяють знижувати ціни. Заробітна плата при цьому забезпечує не більш як 35-37 % фізіологічно-необхідного мінімуму споживання. Але ж для розв'язання цієї проблеми, поряд з розвитком виробництва й зниженням собівартості товарів, є і такий ефективний засіб, як споживчий кредит. У зв'язку з цим виникають такі принципово важливі проблеми:

- необхідність акумуляції інвестиційних ресурсів з метою підйому промислового виробництва;
- створення на цій основі додаткових робочих місць;
- підвищення доходів і купівельної спроможності населення;
- потреба в своєчасному і повному зборі надходжень в місцевий бюджет для підтримання життєспроможності бюджетної сфери, тобто вона потребує не лише й не стільки податкового кодексу, але й належної організації збору податків і платежів на регіональному рівні. Отже, необхідно забезпечити організацію регіональних гуртових ринків, розвиток різних форм кредитування під заставу товарів, демонополізацію існуючої інфраструктури (банки, гуртова торгівля), налагодження ефективної роботи інвестиційних банків і консорціумів. Шляхів і методів розв'язання названих проблем на регіональному рівні цілком достатньо, інша справа, коли без погодження й взаємодії з центральними владними структурами не обійтись. Найбільшою мірою це проявляється в питанні перерозподілу між центром і регіонами прав та обов'язків у розпорядженні загальнодержавною формою власності, формуванні та використанні бюджетних коштів.

Напрями вдосконалення та розбудови регіонального фіскального інструментарію засвідчують необхідність розробки й упровадження таких ланок виробничої сфери, які б забезпечували вирішення таких завдань:

- максимізувати залучення місцевого ресурсного потенціалу (природного, трудового, фінансового, рекреаційного, науково-технічного);
- ефективно врахувати переваги транспортно-географічного положення;
- використовувати можливості вже налагоджених внутрі- та зовнішньоекономічних зв'язків;

- стимулювати розвиток пріоритетних галузей і виробництв, виходячи з потреб регіону та держави в цілому;
- використовувати рекреаційні можливості регіонів;
- сприяти підвищенню рівня зайнятості;
- створювати умови нормального функціонування соціальної інфраструктури.

Врегулювання та вирішення цих завдань потребує перш за все максимальної акумуляції та розподілу інвестиційних ресурсів і місцевого бюджету. Враховуючи - усе це, слід відмітити, що пріоритетними напрямками розбудови фіскального інструментарію виступають:

- застосування концептуального підходу до системи оподаткування, що дасть змогу підприємствам відновити виробництво, забезпечити власний розвиток поповнення дохідної частини місцевого бюджету;
- практична реалізація фіскальних інструментів, що в свою чергу виконуватимуть стимулюючу роль податкових регуляторів;
- вдосконалення організаційних засад фіскального регулювання розвитку виробничої сфери для скорочення розмірів тіньової економіки.

Отже, напрями вдосконалення системи розбудови регіонального фіскального інструментарію, безпосередньо пов'язані з науково обгрунтованою його структурізацією, сприятиме підвищенню ефективності регіональної податкової політики, стимулюватиме соціально-економічний розвиток усіх регіонів з урахуванням їх потенційних можливостей, зокрема податкоспроможності.

### **3.2. Механізм розбудови бюджетно-податкового регулювання регіонів.**

Розбудова бюджетно-податкового регулювання регіонів має базуватися на чіткому законодавчому розподілі повноважень, відповідальності та фінансово-економічній базі між державним, територіальним і місцевими рівнями управління, враховуючи при цьому стислу оцінку тенденцій економічного розвитку та їх впливу на ієрархічну побудову завдань стратегії і тактики фіскальної політики, яка повинна поєднувати в собі максимальне стимулювання регіонального розвит-

ку та загальної стратегії економічного, що і є основою для ідентифікації необхідних дій у регіональній політиці.

З огляду на складність соціально-економічної системи механізм державного регулювання регіонального економічного розвитку повинен забезпечити:

- стабілізаційний процес максимального формування фінансової бази регіону;
- комплексний аналіз поточного стану, перспектив і напрямків розвитку регіону;
- безперервність процесу стратегічного планування у поєднанні з коригуванням напрямків і програм розвитку;
- максимально можливе відображення специфіки господарювання;
- організаційно-структурне розмежування функцій стратегічного планування та управління;
- підвищення ефективності фіскального інструментарію;
- активізацію господарської діяльності в регіонах на основі впровадження нових виробничих відносин і поліпшення використання природно-ресурсного та економічного потенціалу;
- ліквідацію локальних екологічних криз в окремих регіонах та створення сприятливих умов для життєдіяльності всього населення України.
- прискорення розвитку прогресивних галузей господарства й залучення іноземного капіталу в райони, що мають для цього найбільш сприятливі передумови, тобто створення умов для посилення спеціалізації регіонів;
- забезпечити дієвий контроль за процесами економічних і соціальних перетворень.

Докорінні перетворення системи господарювання в Україні обумовили необхідність формування принципово нового механізму управління соціально-економічним розвитком країни, її галузями й регіонами, тобто механізму фіскальної політики державного та регіонального рівнів.

Механізм державного регулювання розвитку регіонів включатиме такі складові елементи:

- законодавча база, тобто забезпечення відповідного правового статусу;



- майже замкнутий відтворювальний цикл;
- близькі за характером, однорідні природнокліматичні умови;
- визначені пропорції виробництва й розподілу сукупного продукту, національного доходу;
- наявність джерел капітальних вкладень;
- наявність кваліфікованих трудових ресурсів;
- соціальна, культурна і національна спільність людей;
- єдність державно-адміністративної влади, що спирається на традиції територіального розподілу;
- бюджетно-фінансове регулювання регіонального розвитку та селективна підтримка окремих регіонів із боку держави;
- подальший розвиток таких методів і форм державного впливу, як прогнозування і програмування, зокрема розроблення й реалізація державних регіональних програм, а також прогнозів і місцевих програм соціально-економічного розвитку відповідних адміністративних територій;
- створення й розвиток в окремих регіонах вільних економічних зон;
- розвиток міжрегіонального та прикордонного співробітництва;
- наукове обґрунтування ефективності впровадження механізму бюджетно-податкового регулювання регіонів.

Для створення належної правової основи, реалізації та зміцнення взаємовідносин держави та регіонів, розвитку ринкових відносин на місцях, визначення організації структури управління соціально-економічними процесами в регіонах слід розробити належну нормативно-правову базу.

Насамперед повинні бути розроблені законодавчі акти, які визначають права й обов'язки регіонів у бюджетній та податковій політиці України, їх повноваження в управлінні майном, що перебуває у державній власності, участь у реалізації державних галузевих і регіональних програм. Важливим елементом є визначення статусу адміністративно-територіальних одиниць різного рангу, в тому числі м. Києва як столиці України, м. Севастополя як міста державного значення, міст - центрів областей тощо. Потрібно також розробити нормативні акти, що ре-

гулюють порядок створення і використання регіональних фондів субвенцій, інвестування, соціальної підтримки населення тощо, внести уточнення й доповнення до деяких законодавчих актів, щоб повною мірою врахувати інтереси регіонів. В організаційну основу механізму реалізації регіонального податкового регулювання лягають принципи формування й розподілу фінансових ресурсів між державним і місцевими бюджетами.

Врегулювання та визначення оптимальних пропорцій значною мірою залежатиме від розмежування функцій і повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування. Україна й надалі проводитиме політику, спрямовану на підвищення фінансової автономії територій за рахунок збільшення частки їх бюджетних надходжень на основі власних (закріплених) доходів.

Реалізацію вдосконалення податкового механізму на центральному і місцевому рівнях необхідно здійснювати шляхом установлення стабільних норм (ставок) податкових надходжень до державного та місцевих бюджетів, враховувати пропозиції щодо розширення прав місцевих органів виконавчої влади щодо формування та використання місцевих податків і зборів. У зв'язку з посиленням соціального захисту населення необхідно розробити регіональні системи мінімальних соціальних стандартів і нормативів та їх критерії застосування у регіонах. Важливо широко використовувати такі економічні методи, як пряме державне інвестування і надання субсидій, створення спеціальних фондів для фінансування програм, залучення іноземного та вітчизняного приватного капіталу, державне пільгове кредитування й оподаткування, преференції, використання позабюджетних фондів тощо.

Централізовані джерела фінансування слід насамперед використовувати на витрати нового будівництва та великі реконструктивні роботи в базових галузях промисловості, агропромисловому та військово-промисловому комплексах, включаючи будівництво важливих природоохоронних об'єктів, а також витрати на прискорений розвиток галузей господарства в окремих регіонах, спроможних у стислі терміни забезпечити стабільне надходження валютних коштів і збільшення

випуску товарів народного споживання. Повинна в цьому плані надаватись і державна допомога для реконверсії і структурної перебудови депресивних регіонів, розвитку дрібнотоварного виробництва у регіонах із відносно низьким рівнем промислового потенціалу та надлишком трудових ресурсів, а також гірським та іншим районам із складними природно-географічними та екологічними умовами.

У діючому зараз процесі розробки та реалізації регіональної політики виявилися декілька проблем та завдань, для вирішення яких повинні існувати відповідні підходи. Окрім усього іншого це стосується також того, що державні капіталовкладення та прямі адміністративні інтервенції, які є наслідком фінансової кризи держави та формування домінуючого приватного сектора економіки, вже не являють собою ефективний інструмент регіональної політики; це значить, що традиційний секторальний промисловий підхід значною мірою втратив можливість для свого використання у регіональній політиці. Традиційна практика розробок програм регіонального розвитку на центральному рівні як форма та метод “регіональної політики” остаточно втратили актуальність. Потрібно терміново створювати умови для постійної мобілізації регіональних та локальних ресурсів, оскільки регіональний розвиток повинен відбуватися значною мірою завдяки особистій ініціативі та свободі дій регіонів, які набувають відносної самостійності також у зовнішніх відносинах. Для цього необхідно передбачити законодавчо-адміністративні (вертикальний розподіл повноважень, завдань) та економічні передумови (підсилення повноважень регіонів у бюджетних витратах, наприклад, за допомогою схеми фінансового вирівнювання). У рамках існуючого державного устрою потрібно знайти новий баланс між центральним впливом та підтримкою (податки, створення рамкових умов) регіонів з одного боку, та свободою дій і діяльністю регіонів з іншого. Необхідно мати певний зразок, мету, яка містила б у собі основні принципи й масштаби для застосування інструментарію державної регіональної політики та її незначних коштів; ця мета повинна також стосуватися територіальних аспектів для того, щоб підтримувати цілі та умови територіальної та соціальної консолідації країни. Досвід регіонального розвитку та регіональної

політики у Європі (ЄС та країни–кандидати) стає важливішим для України з огляду на її наближення (бажаність якого так часто згадується) до процесу європейської інтеграції та розвиток співпраці, включаючи широку кооперацію.

Важливо звернути увагу на Концепцію державної регіональної політики в Україні, оскільки саме вона прагне надати регіональній політиці принципові обмежені умови. Також у концепції міститься огляд розвитку регіональної політики, принципи, цілі, головні пункти та завдання для розробки якісно нової державної регіональної політики, яка повинна бути складовою частиною національної стратегії соціально–економічного розвитку України. Концепція встановлює тісний зв'язок між регіональною політикою для проведення адміністративної реформи та впорядкування адміністративно–територіального поділу. [105; 139, с.510]

Особливим атрибутом регулювання розвитку економіки регіонів є реалізація державних регіональних програм, які дають змогу узгоджувати територіальні та галузеві інтереси.

Органи місцевого самоврядування з метою розвитку на місцях різних форм підприємництва й зміцнення місцевих господарств мають активно сприяти створенню умов для розвитку (державного сектора економіки, зокрема, регіональних центрів малого і переднього бізнесу, широко залучати з цією метою нетрадиційні джерела фінансування (місцеві позики, іноземні інвестиції тощо). Засобом стимулювання господарської діяльності в регіонах може бути організація різних типів спеціальних (вільних) економічних зон, що дасть змогу прискорити соціально-економічний розвиток окремих регіонів України. В Україні доцільно одночасно створити кілька експериментальних, насамперед точкових, зон різної орієнтації для того, щоб відпрацювати новий механізм господарювання. Створення таких зон здійснюється відповідно до Закону "України "Про загальні засади створення й функціонування спеціальних вільних) економічних зон". Забезпечуючи при цьому стабільність регіональної економіки, регіонального та прикордонного співробітництва, зокрема із регіонами Росії, Білорусі та Молдови. Отож, для регулювання цих взаємовідносин необхідно проводити поетапне звільнення підп-

риємств від фінансового утримання об'єктів соціальної сфери шляхом передачі їх у комунальну та приватну власність, а також вдосконалити відповідну нормативно-правову базу. У зв'язку з цим слід на нашу думку вдосконалити поетапність у здійсненні заходів державної регіональної економічної політики та забезпечити ефективність створення механізму реалізації бюджетно-податкового регулювання регіонів.

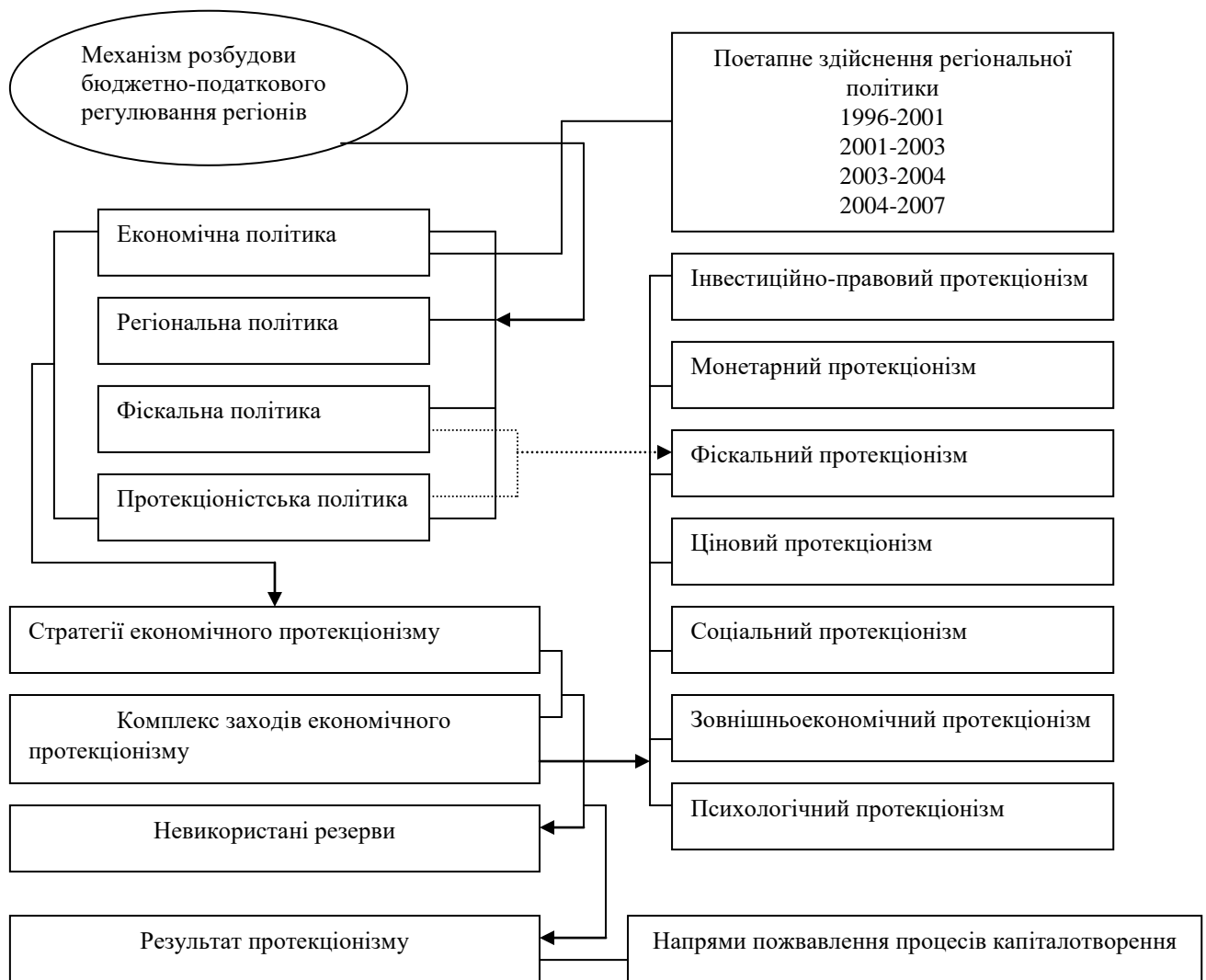


Рис. 3.4. Стратегія розбудови бюджетно-податкового регулювання регіонів.

\*Побудовано авторам самостійно.

Здійснення заходів державної регіональної фінансово-економічної політики – це тривалий процес, який відповідно до запропонованих автором практичних заходів охоплює такі етапи:

- перший етап (1996-2001 роки);
- другий етап (2001–2003 р.);
- третій етап (з 2003-2004 роки);
- четвертий етап (200-2007 роки);
- п'ятий етап (2007-2015 роки);

Протягом першого етапу вдосконалено законодавчо-методологічну базу механізму управління територіальним розвитком. Тобто це законодавчі акти про функції і повноваження центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, про місцеві бюджети, статус міст, нормативні та методологічні документи щодо розроблення і реалізації державних регіональних програм, прогнозів та програм економічного й соціального розвитку регіонів, створення регіональних фондів різного призначення тощо. Здійснено у регіонах окремі заходи, передбачені загальнодержавними галузевими та національними програмами.

Другий етап перебуває у стадії завершення, проводиться подальша розробка вертикального розподілу повноважень разом із прийняттям відповідних законодавчих актів, а також створення передумов для державного сприяння розвитку регіонів. Однак у цьому періоді слід створити необхідні структури, тобто заснувати центральний орган виконавчої влади з питань регіональної політики, який ухвалюватиме остаточні рішення з питань сприяння регіональному розвитку.

На третьому етапі, з нашої точки зору, слід законодавчо врегулювати схему економічного районування на основі коефіцієнтів  $\alpha$  та  $\beta$  розглянутих попередньо, а також створення економічних передумов та відповідної нормативної бази для участі України у заходах з реалізації регіональної політики у рамках ЄС.

Четвертий етап охоплює процес реалізації поряд з галузевими деяких державних регіональних програм, спрямованих на вдосконалення структури і використання природно-ресурсного і економічного потенціалу регіонів. Даний етап базу-

ватиметься на практичному відпрацюванні механізму створення та функціонування в окремих регіонах України спеціальних (вільних) економічних зон, а також розвитку прикордонного співробітництва; п'ятий етап (2007-2015 роки) ґрунтуватиметься на досягненні відповідно до стратегічного реформування структурної перебудови регіональних господарських комплексів, вдосконалення соціального, економічного та фінансового розвитку регіонів, використовуючи при цьому галузево-територіальний підхід щодо організації суспільного виробництва та механізму бюджетно-податкового регулювання. Враховуючи поетапне здійснення заходів державної регіональної економічної політики, слід відмітити те, що її складовою є податкова політика як важливий атрибут державного регулювання мікроекономічних процесів у країні, створення сприятливих умов для структурної перебудови економіки. Для того, щоб забезпечити поточні податкові надходження в бюджети різних рівнів від господарюючих суб'єктів, необхідно провести податкову реформу, цілями якої мають бути: оптимізація податкового навантаження на економіку в цілому і на окремі її сфери (галузі); розвиток регулюючої (стимулюючої) функції податків, спрощення оподаткування малого бізнесу; удосконалення структури податкової системи. [139, с.92].

Затяжний характер трансформаційного процесу, який відбувається в регіональній економіці України, відсутність помітних позитивних тенденцій, незважаючи на досягнення та тривале утримання зовнішніх ознак регіональної стабілізації, змушують звернутися до оцінки ефективності економічної політики регіонів. Практика свідчить, що реалізація регіональної економічної політики не підпорядкована єдиній стратегії, не спрямована на безпосередню реалізацію регіональних інтересів у сфері економіки і не обмежена необхідністю суворого дотримання вимог. Відсутність послідовної антикризової політики призводить до посилення економічних дисбалансів і, як наслідок, до фінансової і валютної криз, які є насправді виявами загальноекономічної трансформаційної кризи.

Аналіз економічної ситуації в Україні свідчить про те, що комплекс серйозних проблем, які перешкоджають розвитку внутрішнього ринку, наповненню реальним змістом декларацій про підтримку вітчизняного виробництва, гальмують

соціально-економічний розвиток країни та регіонів, зокрема, не вирішений через дію чотирьох головних чинників економічної кризи.

1. Неefективність системи управління власністю. Керівництво підприємств фактично непідконтрольне акціонерам – державі або приватним особам. Не сформувалося коло ефективних приватних власників.

2. Недосконалість створених ринкових інститутів (фінансово-банківської системи, фондового ринку, торговельної мережі тощо), які містять стимули для обслуговування процесу споживання власності, а не її створення.

3. Постійне порушення урядом своїх зобов'язань, насамперед з бюджетних витрат. Зростає фіскалізація бюджетної політики.

4. Нестабільність законодавства, яка не дозволяє суб'єктам господарювання здійснювати перспективне планування своєї діяльності. Значною є залежність економічної політики від вимог міжнародних фінансових кіл. Державна регіональна політика залишається непрозорою.

Ці чинники породжують численні проблеми, найбільш складні з яких такі, як зниження платоспроможного попиту внаслідок гіперінфляції і втрати банківських заощаджень, а після цього – не виправдано жорсткого обмеження грошової пропозиції, що і є першопричиною кризи внутрішнього ринку і зниження обсягів вітчизняного виробництва. А це породжує втрату коштів місцевих бюджетів.

Останніми роками податкова система гальмувала розвиток вітчизняного товаровиробника, її деструктивний вплив посилюється збільшенням тиску на легально діючі підприємства за практичної відсутності дієвих заходів щодо залучення до сфери легального обороту продукції і коштів «тіньової» економіки. Проте головна причина надмірного податкового тягаря – глибоке падіння виробництва та криза забезпеченості оборотними коштами, що призвело до зростання питомої ваги податкових відрахувань в активах підприємств.

Нагромадження зазначених диспропорцій спонукає державу активізувати контроль за дотриманням фіскальної та платіжної дисципліни. Це супроводжується розширенням розподільчої та фіскально-репресивної функцій багатьох ланок виконавчої влади, викликає протистояння бізнесу і влади та втечу бізнесу в



«тінь», розмиває довіру до влади. Одним з найгірших наслідків затягування реальних реформ є критичний життєвий рівень переважної більшості населення. Сьогодні саме це заважає забезпечити соціальний консенсус, об'єднати націю навколо ідей фіскальних реформ.

Ефективною стратегією нового етапу економічних реформ, яка має стати альтернативою сучасній економічній політиці, що призводить до консервування структурних диспропорцій та стагнації регіональної економіки, може бути лише стратегія економічно-регіонального протекціонізму.

У класичному розумінні державний регіональний протекціонізм трактується як регіональна політика, спрямована на заохочення вітчизняної економіки, її захист від іноземної конкуренції, на розширення зовнішніх ринків. Локальний протекціонізм, тобто протекціонізм на рівні областей, повинен, на нашу думку, передбачати:

- 1) заохочення регіонів, які здійснюють значний вклад в соціально-економічний розвиток;
- 2) підтримку та сприяння економічному зростанню регіонів, які перебувають в стані стагнації;
- 3) розширення інтеграції регіонів з метою збалансування;
- 4) забезпечення автономності у виборі фіскального інструментарію.

З огляду на глобалізацію економічних процесів та дедалі більшу відкритість економік набуває поширення думка про те, що політика протекціонізму має обмежуватися лише короткотерміновими заходами, а в стратегічному плані повинна відійти у минуле. Так у період після Другої світової війни, за умов інтернаціоналізації господарського життя та збільшення відкритості економік, розвинуті країни світу відмовилися від політики прямого протекціонізму, змістивши центр уваги на забезпечення експортної експансії. Змінилися відповідно й методи протекціоністської політики. Відбувся перехід від традиційних кількісних обмежень та митного регулювання до державних субсидій та цільових кредитів експортерам, зросла роль нетарифних бар'єрів – вимог щодо відповідності продукції технічним стандартам, санітарним та іншим нормам. Як засоби протекціонізму розг-

лядаються також класичні важелі економічного регулювання – політика валютних курсів та облікових ставок. Проте конкуренція як основа ринкової економіки існуватиме завжди, лише зміщуючись з міждержавного на міжкорпоративний рівень. Отже, глобалізація та відкритість економіки не є підставами для нехтування економічними інтересами держави.

Протекціонізм на сучасному етапі слід розглядати як економічну стратегію у вигляді комплексу взаємопов'язаних, обґрунтованих і реалістичних заходів, що сформовані на якісно нових принципах. Така стратегія має передбачати реалізацію політики цілеспрямованого сприяння розвитку ефективних вітчизняних виробництв, національного капіталу, що діє у межах чинного законодавства, доходів та рівня споживання населення регіонів України, активної підтримки становлення сучасної конкурентоспроможної економічної системи.

Орієнтирами стратегії економічного протекціонізму має бути формування збалансованих відтворювальних пропорцій в економічній системі та розвиток механізмів, відповідальних за економічне відтворення, а саме:

- забезпеченість народного господарства достатніми для стійкого розвитку обсягами фінансових та інвестиційних ресурсів;
- формування дієздатних фінансово-бюджетної та грошово-кредитної систем;
- консолідація фінансових інтересів громадян, суб'єктів господарської діяльності, регіонів, держави у напрямі стійкого економічного розвитку;
- поєднання стимулів підвищення фінансово-економічної ефективності та продуктивності праці зі збереженням соціальної злагоди в регіонах;
- забезпечення ефективного включення національної економіки до світогосподарської системи, яке поєднує розвиток експортного потенціалу, задоволення потреб внутрішнього ринку, захист вітчизняних товаровиробників та розвиток їхньої міжнародної конкурентоспроможності.

Зазначених орієнтирів можна досягти лише активними заходами бюджетно-податкової політики щодо цілеспрямованого сприяння розвитку ефективних вітчизняних виробництв, національного капіталу, (що діє у межах чинного законодавства) у відповідності до доходів та рівня споживання населення України, активної підтримки становлення в Україні сучасної конкурентоспроможної економічної системи.

Комплекс заходів фінансово-економічного протекціонізму в регіоні повинен включати:

- інституційно-правовий протекціонізм (захист власності та прав власників, захист інвестицій, максимальне спрощення процедури започаткування бізнесу, юридичне забезпечення розвитку ринкових інститутів);
- монетарний протекціонізм (захист стабільності грошового обігу та системи розрахунків, стимулювання капіталотворення, забезпечення господарської діяльності достатнім обсягом платіжних засобів та кредитних ресурсів);
- фіскальний протекціонізм (податкове стимулювання пріоритетних секторів економіки, бюджетне стимулювання економічної активності);
- ціновий протекціонізм (зниження тарифів на продукцію природних монополій, встановлення обмежень рентабельності на основні витратоутворюючі товари);
- соціальний протекціонізм (захист і підвищення доходів та стандартів споживання населення);
- зовнішньоекономічний протекціонізм (захист внутрішнього ринку від нерівноправної конкуренції з боку імпортних товарів із застосуванням механізму митних тарифів, квот, антидемпінгових процедур, технічного регулювання тощо).

- психологічний протекціонізм, тобто морально-етичне стимулювання суб'єктів законодавчо-правового сектору (див. Рис. 3.4).

Отже, саме перехід від політики макроекономічної стабілізації до реалізації комплексу заходів фінансово-економічного протекціонізму складає зміст активізації ринкових реформ в Україні та трансформації саме регіональної фіскальної політики.

Надзвичайної ваги набуває проблема визначення напрямів застосування заходів щодо фінансового стимулювання, які забезпечили б мінімізацію їхнього неминучого дестабілізуючого впливу за максимізації стимулюючого ефекту.

Неможливість здійснення агресивної монетарної політики, як і відсутність практичних заходів щодо нормалізації товарно-грошового обігу і стимулювання капіталотворення, часто виправдовують нестачею фінансових ресурсів. Проте навіть за збереження грошового дефіциту в суспільстві залишаються невикористаними резерви, мобілізація яких негайно дозволила б суттєво поліпшити ситуацію. Серед невикористаних резервів можна виділити такі:

- ресурси банківської системи, що практично не обслуговують матеріальне виробництво;
- кошти населення, що є вилученими з обороту;
- масштабний відплив капіталів за кордон;
- безпрецедентна «тінізація» економіки, що становить від 40% до 60% ВВП.[[www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua)]

Головним результатом стратегії фінансово-економічного протекціонізму має стати утворення нових вітчизняних капіталів. Основними напрямками поживлення процесів капіталотворення є наступні:

- стимулювання підприємництва в реальному секторі регіональної економіки;

- поживлення процесу кредитування шляхом збільшення обсягів рефінансування і регулювання структури кредитного портфеля комерційних банків;
- залучення коштів населення в банківську систему шляхом запровадження механізмів державних позик і гарантування банківських вкладів;
- оздоровлення і концентрація банківської системи, стимулювання комерційних банків до зниження позичкового відсотка;
- радикальне реформування податкової системи у напрямі зміщення акцентів у регіональному секторі на фіксовані податки і забезпечення її максимальної прозорості для підприємств.

Пріоритетне зростання згаданих галузей, крім того, має виконати кілька взаємопов'язаних завдань, які й становлять зміст першого етапу фінансового відродження. По-перше, завдяки їхній досить високій працездатності відбудеться швидке поширення ефекту від зростання у вигляді кумулятивного підвищення доходів зайнятих у цих галузях, а отже, збільшення фіскального потенціалу регіону. По-друге, завдяки підвищенню платоспроможності значної кількості підприємств та населення суттєво поліпшиться становище базових галузей. По-третє, відновлення зростання за рахунок підвищення рівня використання наявних потужностей, яке вимагає мінімальних капіталовкладень, досить швидко призведе до перенакопичення капіталу в галузі й утворення тимчасово вільних фінансових ресурсів як інвестиційного потенціалу для технологічного оновлення більш складних перспективних виробництв. По-четверте, вдосконалення фіскальної спроможності регіонів, що в комплексному аспекті забезпечить ефективність функціонування розбудови бюджетно-податкового регулювання регіонів.

Одним із найважливіших напрямків розбудови бюджетно-податкового механізму виступають психологічні аспекти фінансової політики, які стосуються сфери інтересів держави (див. рис. 3.5). Проблема співвідношення інтересів держави та економічних суб'єктів досить давня, тому складно знайти людину, у мен-

талітеті якої не відобразилось би певне відношення до дій такого суспільного інституту, як держава. Як суспільний інститут, держава виступає у відношенні до особи інститутом примушення, який наголошує суспільні цілі, але прагне досягти їх за рахунок індивіда, примушуючи його платити податки на утримання самого апарату управлінського впливу та соціальної сфери. Оскільки кожна людина позитивно сприймає отримання доходу у будь-якій формі і негативно їх втрату (якщо це не пов'язано із задоволенням її потреб), сплата платежів на користь державі у будь-якому обсязі не спричиняє індивідууму задоволення. Тому психологічне сприйняття дій держави у сфері фіскального тиску на індивіда має два основних прояви у його поведінці, індивід або підтримує державу сплатою податків у повному обсязі, або зробить усе можливе, щоб зменшити фіскальний тиск (тобто проявить опір). Для країни з низьким рівнем особистого споживання психологічне сприйняття фіскальних дій має не останнє значення. Саме воно формує мотивацію особи у відношенні до держави: усі доходи особи легалізовані (тобто відомі державі) чи ні. Проблема в тому, що у через триваючий вплив свідомості економічних суб'єктів, їх психологічні оцінки "щирості", обіцянок з боку держави й наслідків довіри цим обіцянкам, довго не "відпускають" свідомість індивідуума. Це має своїм наслідком неефективне використання фіскальних інструментів, оскільки економічні суб'єкти ще деякий час продовжують бути нечутливими до державного впливу. Результатом чого є відсутність змін в об'єкті впливу фіскальної політики та досягнення поставлених цілей.

Так, прагнення держави мобілізувати додаткові ресурси за рахунок легалізації тіньових капіталів цілком зрозумілі. Але при цьому відносини з легалізації між відповідними державними органами та економічними суб'єктами мають бути еквівалентними. Якщо економічний суб'єкт приховує від держави частину своїх коштів, то для нього може бути замало тільки усвідомлення того, що держава наголошує на відсутності переслідувань у разі добровільної легалізації тіньових доходів.

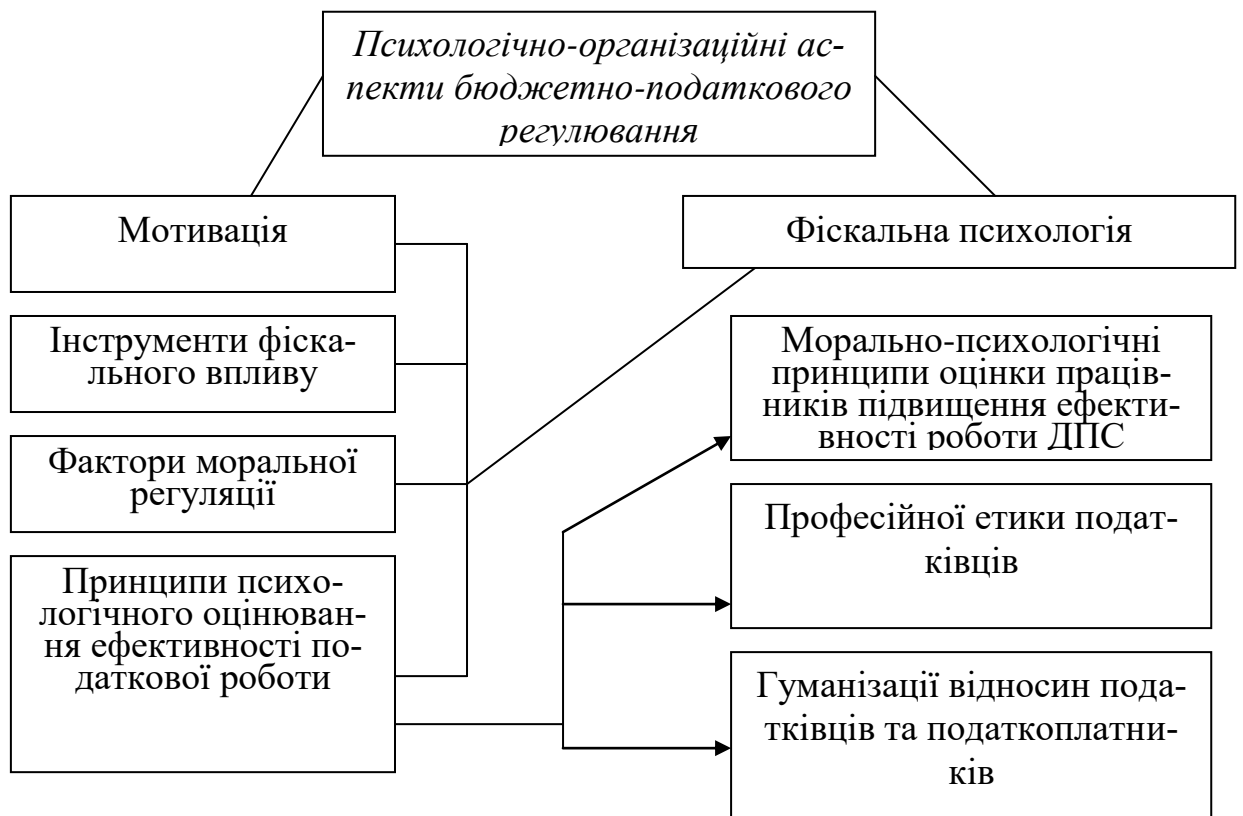


Рис. 3.5. Структурна характеристика психологічних аспектів у розбудові бюджетно-податкового регулювання.

\* Побудовано автором самостійно.

Добровільна легалізація доходів суб'єкта господарювання від вторинної економіки (економіки, яка не сплачує податків – тіньової) є свідомим оприлюдненням протиправних дій, що саме по собі є досить важким кроком із психологічної точки зору. Тому слід враховувати, у який спосіб економічним суб'єктам повідомляють про наміри держави щодо легалізації доходів. Особливо у разі відсутності з боку держави можливостей або прагнення запропонувати особам, що легалізують свої доходи, певні переваги щодо цих дій. Податкова амністія, конфіденційність інформації, гарантії відсутності дій з боку держави щодо конфіскації задекларованого капіталу - усе це може викликати інтерес та сформувати у економічного суб'єкта психологічне підґрунтя для декларування своїх нелегальних доходів.[23, с.168]

Інструментами фіскального впливу, які б мали досить виразний психологічний вплив, можна вважати ставки оподаткування (особливо прямого), оскільки

саме з податковою системою, незалежно від бажання економічного суб'єкта, він має справу хоча б уже тому, що функціонує як економічна одиниця.

У сфері фіскальної психології відбувається ряд трансформаційних процесів, пов'язаних із політично-демократичною ситуацією в Україні. Економічно-технічний розвиток, впровадження нових технологій, зміни у змісті праці потребують не лише вузької професійної підготовки людини, вдосконалення її кваліфікаційного рівня, але й більш "широкого" культурного розвитку – формування моральних рис: чесності, відповідальності, порядності тощо.

Поряд із нестримно зростаючим науково-технічним прогресом збільшується множина досі ще не врегульованих, однак потребуючих моральної регуляції різноманітних сфер людського буття, таких як наука, політика, медицина, податкова сфера. І тому в основу побудови податкового механізму, з точки зору психологічних аспектів, необхідно залучити III групи принципів психологічного оцінювання ефективності податкової роботи:

I група – морально-психологічних принципів оцінки працівників на підвищення ефективності роботи державної податкової служби. До них слід віднести : сумлінність, відповідальність, культура спілкування, повага до чужої думки, здатність поставити себе на місце іншої людини і розглянути ситуацію з цієї позиції, неупередженість, твердість моральних переконань, здатність постійно звиряти дії та вчинки із власною совістю, гуманність, принциповість, ерудиція, глибина й самостійність мислення, логічність, прогностичність, розсудливість і здоровий глузд, почуття обов'язку та відповідальності за доручену справу, твердість і незалежність у відстоюванні своєї думки, рішучість та врівноваженість, здатність до концентрації і швидкого "переключення" уваги, зібраність, психологічна стійкість, здатність до співчуття і милосердя.

Враховуючи вищезгадане, можна стверджувати, що значення й роль морально-психологічних принципів оцінки діяльності органів державної податкової служби та їх працівників досить суттєві в силу ряду факторів, що впливають на безпосередні відносини податківців та платників податків. Передусім працівники державної податкової служби мають справу з людьми, тобто знаходяться на вістрі



найскладніших соціально-психологічних відносин, від яких часто залежить не лише настрої, але й життя та доля багатьох громадян. На сьогодні взаємодія службовців державної податкової служби та платників податків являє собою безкінечний ланцюг конфліктів. Завдання ж полягає в їх мінімізації, попередженні, знятті негативних наслідків. Тому контакт громадян із співробітниками державної податкової служби найчастіше небажаний, дратівливий, виникає в атмосфері психофізичної напруги, конфронтації. Процес стягування податків не є завжди добровільним, тому співробітники державної податкової служби виконують комунікативні, організаторські, виховні та інші функції, реалізація яких вимагає найвищої напруги психіки, зібраності у спілкуванні із платником податків. Це найважливіший фактор, що посилює роль морально-психологічних знань у діяльності податкових органів. Нормативність спілкування співробітників державної податкової служби із платниками податків. Співробітник державної податкової служби не може вийти за межі закону, інструкцій, вдаватись до незаконних прийомів, порушувати права та свободи громадян. Спілкування у такому вузькому нормативному просторі вимагає від його Ініціатора (співробітника державної податкової служби) величезної напруги та відповідальності. У цілому блок морально-психологічних критеріїв оцінки призначений для реалізації загального принципу: "Не платник податків для державної податкової служби, а державна податкова служба для платника податків".

II група – принципи професійної етики податківців. Одночасно із розвитком і вдосконаленням податкової служби і податкового законодавства повинні відпрацьовуватися і механізми регулювання взаємовідносин між суб'єктами та норми професійної етики в податковій сфері. Таким чином до принципів професійної етики слід віднести принцип: професійності, моральності, податкової культури, професійно-податкового спілкування, прагнення до досконалості, вмілої організації власної праці, пошуку раціональних способів компенсації часу, відновлення фізичної енергії, зняття емоційної напруги, професійної паритетності сторін. Усі ці чинники створюють ще й реальні можливості для формування особистості, невимушеного згуртування колективу. У такому колективі стихійно складаються

позитивні позаслужбові стосунки, засновані на спільності інтересів, захоплень, симпатій, відбувається процес пізнання співробітників із нового, часто несподіваного боку.

Комплексне об'єднання теоретичних і практичних засад щодо професійної культури й етики податкових службовців в Україні майже немає, виникає потреба в розробці концептуальної моделі певного порядку службових відносин, правомірної поведінки спеціалістів податкових органів та культури їх професійних дій, які б регламентувалися нормативними схемами моралі й етики суб'єктів у межах законодавчо-правового сектора.

Адекватним є те, що в усіх країнах Європи, у США існує етичний кодекс поліцейського, працівника правоохоронних структур, який діє одночасно з присягою, доповнюючи її, розкриваючи більш докладно і, зрозуміло морально-етичний зміст принципів, норм та загальноприйнятих правил поведінки працівників під час служби, у повсякденному житті, у його ставленні до виконання професійного обов'язку, до громадян та колег. Зокрема, – курси поліцейської етики (деонтології) викладаються у поліцейських академіях та коледжах. Етичні кодекси поліцейського широко використовуються у профорієнтації, підготовці кадрів поліції, у системі професійно-морального виховання кадрів, моральному регулюванні їхньої поведінки, в оцінці діяльності та контролі.

На жаль, у наших сьогоднішніх реаліях відсутні нормативні документи, які б регулювали фіскальну культуру працівників державної податкової служби, так і самих платників податків. Тому назріває нагальна потреба у розробці професійно-етичного кодексу податківця або кодексу податкової етики, який містив положення морального плану і регулював моральну діяльність податківців, як під час виконання професійних функцій, так і у позаслужбовий час. Доцільною видається також розробка навчальних посібників із питань податкової етики, які б містили, крім теоретичних викладок, ділові ігри, різноманітні поради тощо.

III група – принципи гуманізації відносин податкоплатників та податківців. Яка включає в себе: гуманізацію, гармонізацію відносин, мотиваційну діяльність,

потенційність оподаткування, стратегічність, консультаційність, радикальність, прагматичність, консервативність, ресурсний та податковий потенціал та ін.

І тому модель гуманізації відносин платників податків та податківців має будуватися й спрямовуватися на цінності й інтереси людини, які є більш важливими, ніж, скажімо, ринкова економіка і плюралістична демократія. Це цінності життя кожної людини (самоцінності життя кожної окремо взятої людини), її гідності, збереження громадянського миру та злагоди. Суспільство саме культивує, утверджує цінності свободи і відповідальності, які в економічній сфері утворюють ринок, у політичній і соціальній – демократію й плюралізм. У цьому розумінні – модернізація, як гуманізація відносин платників податків і податківців означає, що ставка має бути зроблена на носія помірковано-радикального стосовно радянської системи типу свідомості, тобто сприяння утвердженню підприємницького духу підприємця як платника податків, гідності людини як можливості реалізації легітимних інтересів, а не задоволення потреб чиновника. Підприємці мають розглядатися як найперспективніша за ціннісними орієнтаціями та найпотужніша за можливостями розвитку соціальна група за п'ятьма основними типами свідомості, що склалися у нашій країні.

Гуманізація відносин пов'язується з подальшою оптимізацією податкового законодавства, науково обґрунтованими нормами оподаткування насамперед двох видів податків - податку на прибуток (для юридичних осіб) і прибуткового податку (для фізичних осіб) у контексті сталого розвитку, що дозволяє сприяти розвитку підприємництва, створенню нових робочих місць, накопиченню грошової маси у населення як основного інвестора вітчизняної економіки, утвердженню соціальної стабільності у суспільстві, формуванню середнього класу, тобто утвердженню ринкового механізму як адекватного засобу входження у глобальну економіку.

Потужним засобом гуманізації відносин платників податків і податківців можна розглядати гуманітаризацію процесу підготовки майбутніх фахівців податкової справи.

Отож, враховуючи всі вищенаведені тенденції податково-психологічного розвитку, слід зауважити, що фіскальна політика кожної країни має свої особли-

вості ще й з погляду того, що на неї має впливати менталітет суспільства – сформована століттями свідомість людей. Справа не в тому, що підвищення податків в одній країні буде сприйматись позитивно, а в іншій – ні. Ідеться про форму та способи вияву психологічної реакції на фіскальні дії держави. Якщо національний тип охарактеризовано як упертий індивідуалізм, то економічні суб'єкти даної країни будуть опиратись діям держави, захищаючи свої інтереси доти, доки це буде можливо. Про це не слід забувати, коли розглядаються можливі перспективи застосування фіскальних інструментів.

У кінцевому результаті бюджетно-податкова реформа повинна сприяти активізації фіскальних, інвестиційних, бюджетних, психологічних процесів, створенню умов для реструктуризації вітчизняного виробництва на інноваційній основі, нарощуванню випуску конкурентоспроможної продукції, налагодженню ефективної інтеграції країни у світове господарство. При реформуванні податкової системи необхідно дотримуватись балансу інтересів як держави, так і регіонів. Тільки в цьому разі податкова реформа та механізм бюджетно-податкового регулювання буде сприяти зростанню ділової активності, скороченню тіньової економіки, розвитку податкової культури населення.

### **3.3. Трендові залежності податкових надходжень на регіональному рівні.**

У процесі розбудови регіональної фіскальної політики є обґрунтування можливості її моделювання, тобто вивчення засобами математики

Більшість об'єктів, досліджуваних економічною наукою, може бути охарактеризовано, з точки зору математики, як складна система. Найбільш поширене розуміння системи як сукупності елементів, що знаходяться у взаємодії та утворюють певну цілісність, єдність. Важливою якістю будь-якої системи є емерджентність – наявність таких властивостей, що не притаманні жодному з елементів, які входять у систему, тобто поява нових якостей, зумовлена втручанням ідеальних сил. Тому при вивченні фіскальної системи недостатньо користуватися методом їх розчленування на елементи з наступним вивченням кожного з цих елементів

зокрема. Одні, з точки зору фіскальних проблем, утім, що майже не існує фіскальних об'єктів, що можна було б розглядати як окремі (позасистемні) елементи.

Складність системи визначається кількістю вхідних у неї елементів, зв'язками між цими елементами, а також взаємовідносинами між системою та середовищем. Економіка країни володіє всіма ознаками дуже складної системи. Вона поєднує велике число елементів, які відрізняються різноманітними внутрішніми зв'язками з іншими системами (природне середовище, економіка інших країн і т.д.). У народному господарстві взаємодіють природні, технологічні, соціальні процеси, об'єктивні і суб'єктивні фактори.

Складність економіки іноді розглядалася через призму обґрунтування неможливості її моделювання, вивчення засобами математики. Але така точка зору в принципі невірна. На нашу думку, моделювати можна об'єкт будь-якої природи і будь-якої складності. І саме складні об'єкти становлять найбільший інтерес для моделювання; саме тут моделювання може дати результати, що не можна одержати іншими способами дослідження.

Потенційна можливість математичного моделювання будь-яких економічних об'єктів, а саме: податкових процесів, тобто аналізу надходжень податків, тенденцій розвитку податкової бази, складність її елементів, прогнозування обсягів надходжень платежів у регіональний бюджет, є найважливішими завданнями економічних відомств, фінансових органів на всіх рівнях управління. Аналіз системи управління і прогнозування займає в системі податкової роботи особливе місце і вивчає економічну ситуацію, аналізує динаміку податкової бази тощо.

Уже тривалий час головним гальмом практичного застосування математичного моделювання в економіці є наповнення розроблених моделей конкретною і якісною інформацією. Точність і повнота первинної інформації, реальні можливості її збору та обробки багато в чому визначають вибір типів прикладних моделей. З іншого боку, дослідження по моделюванню економіки висувають нові вимоги до системи інформації.

У залежності від моделюючих об'єктів і призначення моделей вихідна інформація, яка в них використовується, має різноманітний характер і походження. Вона може бути розділена на дві категорії: про минулий розвиток і сучасний стан об'єктів (економічні спостереження і їхню обробка), і про майбутнє прогнозування розвитку об'єктів, що включає дані про очікувані зміни їхніх внутрішніх параметрів і зовнішніх умов (прогнози). Друга категорія інформації є результатом самостійних досліджень, що також можуть виконуватися за допомогою моделювання.

Як правило, прогноз надходжень податків і формування дохідної частини бюджету на перспективу здійснюється на основі звітних даних за 9 місяців з урахуванням їх динаміки у ІҮ кварталі. Таким чином, визначаються показники звітного року як підґрунтя для прогнозних розрахунків. При цьому варто враховувати можливість зміни податкового законодавства і їхній вплив надходжень податків у прогнозованому періоді і зумовлений цим ризик.

Прогнозування податкових надходжень у державний і місцеві бюджети виконує роль інструменту пізнання і передбачення об'єктивних і суб'єктивних чинників, що впливають на обсяги надходжень податків у їх конкретній кількісно визначеній формі.

Податкові надходження у прогнозованому аспекті мають ймовірнісний характер, незважаючи на те, що при його розробці враховуються реальні економічні умови і процеси, а підґрунтям прогнозу є комплексні програми економічного і соціального розвитку країни і конкретного регіону, оскільки ризик недовиконання є невід'ємною частиною будь-якого прогнозування.

Отже, при цьому необхідно оцінювати і такі відхилення, які можуть мати місце в прогнозованому періоді, визначати можливості межі їх розбіжностей, оцінювати ймовірність виявленої тенденції та динаміки їх розвитку. У діяльності податкових органів України такі оцінювання на даний час або мають дуже обмежений характер, або зовсім не проводяться.

Взаємодія податкової системи із економічним середовищем буде вважатись оптимальною, якщо діюча сукупна податкова ставка виявляється такою, що відповідає максимуму бюджетних надходжень. У протилежному випадку різниця між діючою та відповідною до максимуму сукупною податковою ставкою буде мірою відхилення від оптимуму.

Деякими авторами було розглянуто можливості побудови кривої бюджетних надходжень, тобто залежності величини обсягу бюджетних надходжень ( $F$ ) від сукупної податкової ставки ( $X$ ) [96; 97; 171]. Найбільша проблема, яка існує для моделювання кривих бюджетних надходжень, полягає в тому, що величина  $X$  має бути незалежною величиною, тобто такою, яка спричиняє появу такого чи іншого значення  $F$ , а не навпаки. Разом із тим, якщо за величину  $X$  прийняти сукупну податкову ставку в загальноприйнятому розумінні, економічний зміст якої зводиться до того, що це є частина ВВП, перерозподілена через консолідований бюджет (розраховується як відношення податкових надходжень  $F$  до обсягу виробленого валового внутрішнього продукту ( $V$ )), то тоді величина  $X$  є залежною від  $F$  величиною. Ці величини пов'язані між собою лінійно. Проблему причинно-наслідкового зв'язку можна вирішити шляхом введення поняття сукупної номінальної податкової ставки, що є середньою арифметичною зваженою величиною від наявних номінальних податкових ставок, законодавчо закладених в податкову си-

$$\eta = \sum_{i=1}^k \eta_i \frac{F_i}{F} \quad (3.1)$$

стему у вигляді [ 96; 97; 201, с.46, с.48]:

де  $\eta_i$  - номінальна податкова ставка на  $i$ -ий вид податку;  $F_i$ - величина податкових надходжень від  $i$ -го податку за певний період;  $F$  - обсяг бюджетних надходжень за певний період;  $k$  - кількість видів податків.

У роботі Державної податкової адміністрації України головним питанням є поповнення бюджету відповідно до планових показників, затверджених на насту-

пний рік. Дохідна частина бюджету в 2002 році приблизно на 75% складалася з податкових надходжень, тому прогнозування цього важливого параметра бюджету є надзвичайно важливим завданням. У даній роботі зроблена спроба проаналізувати часовий хід щомісячних податкових надходжень по окремих районах Тернопільської області з 1999 по 2002 рік. Тобто для кожного району використовувалося 47 щомісячних спостережень, крім того окремо аналізувались податкові надходження від комунального господарства Тернопільської області. Найважливішою характеристикою є величина надходжень від Тернопільської області взагалі, яка, наприклад, 1999 року становила 16,3% від загальнодержавних надходжень. Ця величина аналізувалась окремо і відповідно прогнозні значення для неї були отримані двома шляхами: як сума прогнозних значень по окремих районах, і як прогнозне значення по часовому ряду Тернопільської області.

Щодо прогнозу податкових надходжень на наступний рік, то звичайно в розвинутих країнах для цієї мети використовується прогнозований показник інфляції. Проте використання тільки цього макроекономічного показника без урахування інших, до яких слід, віднести рівень зростання (падіння) номінального ВВП, рівень доходів громадян, динаміку грошових агрегатів та ін., може призвести до значних похибок і як наслідок – до зростання податкового ризику, який надалі визначається як імовірність недовиконання планових показників надходжень на 10%. При аналізі були отримані такі результати: процеси мають нестационарний характер і значну сезонну мінливість; для всіх випадків (районів) середні характеристики надходжень мають зростаючу залежність від часу; ризик податкових надходжень і відповідна ймовірність похибок при прогнозі зростають для районів з більшим рівнем надходжень.

Оскільки надзвичайно важливе значення мають не тільки прогнозні значення надходжень за весь наступний рік, але також його щомісячні значення, нами була проаналізована сезонна мінливість процесу методом сезонної декомпозиції.



Отримання сезонних індексів у рамках мультиплікативної моделі дозволяє при наявності визначеного тренду знайти прогнозні величини податкових надходжень за окремі місяці. Застосування прогнозної методики для прогнозу має сенс лише за відсутності суттєвих зрушень податкового законодавства та різких змін макроекономічних показників, що відповідає прогнозованим показникам розвитку економіки України на 2004 рік.

Методи економічних спостережень і використання результатів цих спостережень розробляються фінансовою статистикою. Тому варто відзначити тільки специфічні проблеми економічних спостережень, пов'язані з моделюванням податкових надходжень.

У регіональній економіці багато процесів є масовими; вони характеризуються закономірностями, що не виявляються на підставі лише одного чи декількох спостережень. Тому даний процес моделювання повинен спиратися на масові спостереження.

У Сполучених Штатах Америки існує програма, пов'язана з довгостроковим плануванням, включаючи податкові надходження. Із утворенням Національного центру дослідження (NORA) при Службі внутрішніх надходжень (IRS) і Регіонального центру досліджень і аналізу (DORA), відбувається систематичне збирання та аналіз інформації про стан економіки від загальнодержавного рівня до рівня окремого платника податків. Важливий напрямок дослідження – вивчення трендів (тенденцій) у динаміці оподаткування. Служба внутрішніх надходжень податків США є відкритою організацією, що представляє значний інтерес, оскільки по розрахунках на одного громадянина приблизно припадає 5200 \$ США податкових надходжень за рік.[[www.minobr.sarna.ru](http://www.minobr.sarna.ru); [www.k2kapital.com](http://www.k2kapital.com); [www.consulting.ru](http://www.consulting.ru)].

Як відомо, високі темпи розвитку економіки визначаються погодженою дією двох факторів: ефективними ринковими перетвореннями і раціональним рівнем державного навантаження на економіку, надзвичайно високий рівень подат-

кового навантаження впливає також з умов оптимізації податкових надходжень у тривалому проміжку часу.

Інша проблема породжується динамічністю економічних процесів, мінливістю їхніх параметрів і структурних відносин. Внаслідок цього економічні процеси приходиться постійно тримати під спостереженням, необхідно мати стійку побудову нових даних. Оскільки спостереження за економічними процесами й обробка емпіричних даних звичайно займають доволі багато часу, то при побудові математичних моделей економіки потрібно коректувати вихідну інформацію з врахування фактору запізнювання.

Пізнання кількісних відносин економічних процесів і явищ спирається на економічні виміри. Точність вимірювань у значній мірі визначає і точність кінцевих результатів кількісного аналізу за допомогою моделювання. Тому необхідною умовою ефективного використання математичного моделювання є вдосконалення економічних вимірників. Застосування математичного моделювання загострило проблему вимірів і кількісних співвідношень різних аспектів і явищ соціально-економічного розвитку, вірогідності і повноти одержаних даних, їхнього захисту від навмисних і технічних перекручувань.

У процесі моделювання виникає взаємодія "первинних" і "вторинних" економічних вимірників. Будь-яка модель народного господарства спирається на визначену систему економічних вимірників (продукції, ресурсів, елементів і т.д.). У той же час одним з важливих результатів народногосподарського моделювання є одержання нових (вторинних) економічних вимірників – економічно обґрунтованих цін на продукцію різних галузей, оцінок ефективності різноякісних природних ресурсів, вимірників суспільної корисності продукції. Однак ці вимірники можуть випробовувати вплив недостатньо обґрунтованих первинних вимірників, що змушує розробляти особливу методику коректування первинних вимірників для господарських моделей.

З погляду "інтересів" моделювання економіки на сучасному етапі найбільш актуальними проблемами вдосконалення економічних вимірників є побудова узагальнюючих показників соціально-економічного розвитку регіонів, вимір ефектів зворотніх зв'язків.

Основними етапами процесу моделювання регіональних податкових надходжень є :

1. Постановка економічної проблеми та її якісний аналіз. Головне тут - чітко сформулювати сутність проблеми, прийняті допущення і ті питання, на які потрібно одержати відповіді. Цей етап включає виділення найважливіших рис і властивостей моделюючого об'єкта та абстрагувати їх походження; вивчення структури об'єкта та основних залежностей, які з'єднують його елементи; формулювання гіпотез (хоча б попередніх), що пояснюють поведінку і розвиток об'єкта.

2. Побудова математичної моделі. Це – етап формування економічної проблеми, вираження її у виді конкретних математичних залежностей і відносин (функцій, рівнянь, нерівностей і т.д.). Звичайно спочатку визначається основна конструкція (тип) математичної моделі, а потім уточнюються деталі цієї конструкції (конкретний перелік змінних параметрів і форм зв'язків). Таким чином, побудова моделі поділяється у свою чергу на кілька стадій.

Неправильно думати, що чим більше фактів враховує модель, тим вона краще "працює" і дає кращі результати. Те ж можна сказати про такі характеристики складності моделі, як використовувані форми математичних залежностей (лінійні та нелінійні), облік факторів випадковості та невизначеності і т.д.

Зайва складність і об'ємність моделі ускладнює процес дослідження. Потрібно враховувати не тільки реальні можливості інформаційного і математичного забезпечення, але і співставляти витратну сторону на моделювання з одержуваним ефектом (при зростанні складності моделі приріст витрат може перевищити приріст ефекту).

Одна з важливих особливостей математичних моделей – потенціальна можливість їхнього використання для рішення різноманітних проблем. Тому, навіть зіштовхуючись з новою економічною задачею, не потрібно прагнути "дослідити" модель; а спочатку необхідно спробувати застосувати для рішення цієї задачі уже відомі моделі.

3. Математичний аналіз моделі. Метою цього етапу являється з'ясування загальних властивостей моделі. Тут застосовуються чисто математичні прийоми дослідження. Найбільш важливий момент – доказ існування рішень у сформульованій моделі (теорема існування). Якщо вдасться довести, що математична задача не має рішення, то необхідність у наступній роботі з первісним варіантом моделі відпадає; варто скорегувати або постановку економічної задачі, або способи її математичної формалізації. При аналітичному дослідженні моделі з'ясовуються такі питання, як, наприклад, чи перемінні (невідомі) можуть входити в рішення, які будуть співвідношенням між ними, у яких межах і в залежності від яких вихідних умов вони змінюватимуться, які тенденції їхньої зміни і т.д. Аналітичне дослідження моделі в порівнянні з емпіричним (чисельним) має таку перевагу, що одержувані висновки зберігають свою силу при різних конкретних значеннях зовнішніх і внутрішніх параметрів моделі.

Знання загальних властивостей моделі має настільки важливе значення, що часто заради доказу подібних властивостей дослідники свідомо йдуть на ідеалізацію первісної моделі. І все-таки моделі складних економічних об'єктів на превелику силу подаються аналітичному дослідженню. У тих випадках, коли аналітичними методами не вдається з'ясувати загальних властивостей моделі, а спрощення моделі призводить до неприпустимих результатів дослідження.

4. Підготовка вихідної інформації. Моделювання пред'являє тверді вимоги до системи інформації. У той же час реальні можливості одержання інформації обмежують вибір моделей, що призначаються для практичного використання. При цьому береться до уваги не тільки принципова можливість підготовки інфор-

мації (за визначені терміни), але і затрати на підготовку відповідних інформаційних масивів.

Ці витрати не повинні перевищувати ефект від використання додаткової інформації.

У процесі підготовки інформації широко використовуються методи теорії ймовірностей, теоретичної і математичної статистики. При системному економіко-математичному моделюванні вихідна інформація, використовувана в одних моделях, є результатом функціонування інших моделей.

5. Чисельне рішення. Цей етап включає розробку алгоритмів для чисельного рішення задачі, складання програм на електронно обчислювальних машинах і безпосереднє проведення розрахунків. Труднощі цього етапу обумовлені насамперед великою розмірністю економічних задач, необхідністю обробки значних масивів інформації.

Звичайно розрахунки по економіко-математичній моделі носять різноманітний характер. Завдяки високій швидкодії сучасних електронно обчислювальних машин вдається проводити численні "модельні" експерименти, вивчаючи "поводження" моделі при різних умовах. Дослідження, проведене чисельними методами, може істотно доповнити результати аналітичного дослідження, а для багатьох моделей воно є єдиним здійсненням. Клас економічних задач, які можна вирішувати чисельними методами, значно ширший, ніж клас задач, доступних аналітичному дослідженню.

6. Аналіз чисельних результатів і їхнє застосування. На цьому заключному етапі циклу постає питання про правильність обґрунтування результатів моделювання, про ступінь практичного застосування.

Математичні методи перевірки можуть виявляти некоректну побудову моделі і тим самим звужувати клас потенційно правильних моделей. Неформальний аналіз теоретичних висновків і чисельних результатів, одержуваних за допомогою моделі, співставлення їх з наявними знаннями і фактами дійсності також дозво-

ляють виявляти недоліки постановки економічних задач, сконструйованої математичної моделі, її інформаційного і математичного забезпечення.[220; 240]

Уже на етапі побудови моделі може з'ясуватися, що постановка задачі суперечлива чи призводить до занадто складної математичної моделі. Відповідно до цього вихідна постановка задачі коректується. Далі математичний аналіз моделювання може показати, що невелика модифікація постановки задачі чи її формалізації дає цікавий аналітичний результат.

У прогнозуванні податкових надходжень слід звернути увагу на ряди динаміки, які в свою чергу поділяються на моментні та інтервальні, тобто моментні означають показник у певний період часу, а інтервальні характеризують показник за певний період часу. Часові ряди також підрозділяють на стаціонарні і нестаціонарні. Тобто стаціонарний динамічний ряд не містить тенденції щодо зміни тренду, нестаціонарний (еволюційний) ряд має змінний тренд.

"Тренд" характеризує певну послідовність поступової зміни показника, котрий описується динамічним рядом.[98, с.70; 144]

В аналізі динамічних рядів використовуються поняття "сезонності" (циклічності), що характеризують тенденції даного ряду і поняття випадкового відхилення, що повторюється. Випадкове відхилення чи випадкова компонента, фіксує одномоментні зміни динамічних рядів під впливом певних випадкових чинників чи невідомих нам причин. І тому для усунення випадкових відхилень застосовують різні методи розгалуження.

Отож, слід відмітити, що досить вичерпний аналіз динамічних рядів вимагає розробки відповідних адекватних щодо мети дослідження і прийнятої системи гіпотез, математичних підходів та моделей, які дозволяють розкласти процес на складові і визначити їх взаємний вплив. Дані дослідження зміни податків у їх динаміці проводяться на основі теорії випадкових (стохастичних) процесів.

Однією з найважливіших властивостей стаціонарно випадкового процесу є ергодичність. Вона полягає в тому, що кожна окрема реалізація випадкового про-

цесу є мовби “повноваженим” представником всієї сукупності можливих реалізацій. Звідси, основні характеристики для ергодичних процесів можна обчислювати не за декількома реалізаціями, як це робиться у загальному випадку, а за якоюсь однією реалізацією, взятою за досить великий проміжок часу ( хоча це не завжди можливо). Ця властивість використовується в подальшому для аналізу податкових надходжень. [96; 97; 220] Найбільш актуальними, з погляду економічних досліджень в області часових рядів, є задачі розкладання, згладжування і прогнозування.

Основою формування бюджету незалежно від його місця у бюджетній системі України є прогнозна оцінка обсягів доходів. Саме обсяг доходів визначає розмір бездефіцитного бюджету. Відтак визначення обсягу бездефіцитного бюджету, який реально може бути виконаний, потребує того, щоб оцінка прогнозного значення доходів була максимально обґрунтованою та якомога точнішою.

Існують різні підходи до прогнозування доходів. Найпоширенішим є метод експертної оцінки, коли прогноз робиться відповідним спеціалістом (або групою спеціалістів) виходячи з його професійного досвіду, знань і уявлення про розвиток подій у прогнозному періоді. За своєю природою такі прогнози являють собою особистий висновок експерта. Процедура їх одержання евристична, без чіткого алгоритму і кількісного обґрунтування.

Інший підхід полягає у поширенні на прогнозний період величини приросту або темпів приросту доходу, що мали місце у попередні роки. Припускається, що наступного року дохід у порівнянні з попереднім роком зміниться на ту саму величину, що й у попередньому році, або на величину середнього приросту за кілька останніх років. Те саме стосується і темпів приросту, а саме: за наявності підстав припускається, що дохід наступного року зміниться щодо попереднього у тій самій пропорції, що й цей попередній до свого попередника, або у середній пропорції за кілька останніх років. універсальний

Розрахунок майбутнього доходу може також здійснюватися, виходячи з таких змін чинників, що безпосередньо визначають обсяг доходу, як зміни дохідної бази й розміру ставки податку або тарифу. Проблемою тут може стати визначення справжнього розміру майбутньої дохідної бази, навіть якщо передбачена зміна стосується тільки ставки (тарифу). Останнє пов'язане з можливістю впливу ставок (тарифів) на розмір дохідної бази при відсутності кількісної оцінки такого впливу. Скажімо, зменшується ставка податку на прибуток підприємств. Зменшення ставки сприяє збільшенню об'єктів оподаткування за рахунок реалізації проектів, які були нерентабельними за попереднім розміром ставок, а також стимулює збільшення обсягів виробництва наявних підприємств. Відтак загальний обсяг прибутку, до якого може бути застосована зменшена ставка податку, тобто дохідна база збільшується. Але заздалегідь сказати, яким буде це збільшення, практично неможливо. У цих випадках доводиться вдаватися до експертної оцінки майбутнього обсягу прибутку підприємств, унаслідок чого прогноз доходу від податку на прибуток підприємств стає опосередкованою експертною оцінкою.

Крім наведених, у практиці прогнозування доходів застосовуються й інші подібні методи. Загальною рисою таких практичних методів є брак кількісного аналізу, без чого прогнозна оцінка, навіть попри її можливу точність, не може вважатися обґрунтованою, а отже надійною. Зарадити цьому має застосування поряд із звичними методами методу економетричного прогнозування,

У загальних рисах ідея економетричного прогнозування полягає в тому, що, використовуючи економіко-статистичні дані й, застосовуючи до них методи теорії ймовірностей, математичної статистики тощо, будується модель, яка встановлює кількісну закономірність поведінки рівня доходу. Одержана закономірність поширюється на прогнозний період і використовується для екстраполяції прогнозного значення. Економетричний підхід дає змогу зробити науково обґрунтовані прогнози, зводить до мінімуму можливість впливу експерта на кінцевий результат, дає можливість кількісно оцінювати надійність і якість прогнозу.[98; 201]

Як відомо, прогнози поділяються на:

- оперативні – до 1 місяця
- короткострокові – до 1 року
- середньострокові – до 5 років



- довгострокові – понад 5 років

Здійснення та використання прогнозів із різними часовими горизонтами визначається природою прогнозних процесів. Чим більш стійкий характер носять ці процеси й тенденції, тим більшим є горизонт прогнозування. В умовах нестійкого характеру економічних процесів на практиці по суті можуть бути реалізовані максимум три види прогнозів: оперативний, короткостроковий та середньостроковий.

При прогнозуванні податкових надходжень у місцеві бюджети, необхідно врахувати, зокрема, фактичні динамічні ряди надходжень податків за попередні періоди.

Тому доречним є розгляд прогнозування надходжень, саме місцевих податків та зборів на 2002-2005 роки по кожному регіону, зокрема, на базі фактичних даних по Україні за 1993-2001 роки.

Для того, щоб побудувати рівняння залежності величини прогнозованих податкових надходжень по кожній області і по Україні в загальному, необхідно скористатись статистичними даними, поданими у таблиці 3.1.

*Таблиця 3.1*

**Динаміка поступлень місцевих податків та зборів за 1993-2001 роки по Україні в розрізі по областях**  
(тис.грн.)

№	Регіони	Роки								
		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1	2	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	АРК	3.8	402	4921	11397	14310	16002	19987	21390	22548
2	Вінницька	0.4	105	2918	7535	10077	11165	11527	12222	12848
3	Волинська	3.4	221	1853	5147	7644	9695	11001	11472	12116
4	Дніпропетровськ	31.4	1029	11164	25213	34725	29141	31977	34894	39067
5	Донецька	3.2	676	11877	27274	33502	37238	42379	44687	43025
6	Житомирська	2.1	111	3076	7370	8497	8663	9307	11043	12213
7	Закарпатська	7	99	2294	5186	5445	5211	7000	8514	8874
8	Запорізька	6.8	545	6692	14253	18192	21312	22136	22564	23303
9	Ів.Франківська	2.4	138	1989	5231	6644	7620	7928	9728	10433
10	Київська	3.5	199	3235	7912	9345	10257	10094	11691	12950

продовження таблиці 3.1

11	Кіровоградська	18	264	2546	4819	6441	5952	6339	7296	7363
12	Луганська	11.2	394	6771	17170	18995	19736	21103	20362	21504
13	Львівська	51.9	920	3601	16215	18263	19539	21939	23857	21815
14	Миколаївська	0.6	98	1267	4933	6789	7177	8963	10094	10626
15	Одеська	0.4	686	6314	14000	17999	21783	29183	30871	33274
16	Полтавська	20	286	4785	9151	12315	13747	15528	16317	16706
17	Рівненська	7.7	158	2248	5462	6125	6953	7782	9002	9259
18	Сумська	1.4	89	2769	6046	7180	7685	8264	8383	8329
19	Тернопільська	3.5	106	1677	3923	4689	4622	5539	6047	6462
20	Харківська	41.3	812	11501	24825	30055	33874	38008	35497	40831
21	Херсонська	1.2	118	1981	5075	6323	6739	7861	8703	9040
22	Хмельницька	14.3	231	3905	9028	15190	15799	14916	16373	18262
23	Черкаська	8.7	260	3076	7202	7846	8749	8905	9777	10079
24	Чернівецька	3.1	207	2180	5284	6953	9357	9176	12127	12588
25	Чернігівська	10.6	142	3679	6774	8065	9093	9245	9947	10529
26	м.Київ	50.2	836	11926	26022	35942	42389	51138	68140	77124
27	м. Севастополь	2.2	39	750	1807	2681	4026	4438	5146	5430
	РАЗОМ	310.	9171	12599	28505	36023	39352	442266	48606	51403
		1		5	4	2	2		1	1

\* Складено автором за даними Державної податкової адміністрації України.

Зазначимо, що коефіцієнт кореляції визначається за формулою [201, с.48]:

$$r = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sqrt{\sum_{i=1}^n ((x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y}))^2}} \quad (3.2)$$

У формулі використані такі позначення:

$r$  – коефіцієнт кореляції;

$n$  - кількість досліджуваних пар факторів та показників;

$x_i, y_i$  - випадкові величини, де  $x_i$  - фактори математичної моделі,  $y_i$  - показники;

$\bar{x}, \bar{y}$  - відповідні їм середні значення;

Коефіцієнт кореляції характеризує ступінь щільності залежності між випадковими величинами  $x$  та  $y$  і змінюється у межах від  $-1$  до  $+1$ , причому, якщо між випадковими величинами  $x$  та  $y$  існує пряма залежність, то  $r > 0$ , а якщо зворотна, то  $r < 0$ ,

В режимі електронної таблиці використовується величина вибіркового коефіцієнта детермінації  $R$ , який дорівнює квадрату коефіцієнта кореляції. При цьому використовується наступна властивість цього коефіцієнта: чим ближче спостережувані значення наближаються до лінії регресії, тим ближче значення  $R$  до одиниці і навпаки, тим ближче  $R$  до нуля. Розглянемо процес побудови на прикладі Тернопільської області. Як видно, з усіх представлених трендових залежностей найбільша величина відповідає поліноміальній залежності із рівнянням:

$$Y = -76.645x^2 + 1811.7x - 3840.6, \quad R = 0.9602 \quad (3.3)$$

де  $Y$  – функція прогнозних величин,  $x$  – аргумент, який визначає вид функціональної залежності,  $R$  – коефіцієнт апроксимації.

Інші види залежностей дають значення  $R$ , що менше зазначеного (див. Додатки К)

Для кожного регіону проводимо аналогічні процедури і вибираємо найкращу залежність (див. додатки Р, С, Т, У, Ф, Х, Ц та ін.).

Логарифмічна залежність виду:  $y = a \ln(x) + b$ , зустрічається для Сумської, Львівської, Рівненської, Хмельницької, Черкаської, Чернівецької, Миколаївської, Одеської, Полтавської областей та м.Севастополь [додаток Ф, Х, Ц ], а у всіх інших регіонах спостерігається поліноміальна залежність виду: [додаток П, Р, С, Т, У]. Як видно інші види залежності не характерні для поступлень місцевих податків і зборів, це пояснює однорідність економічного комплексу держави в цілому по місцевому оподаткуванні.

Для побудови функції залежності місцевих податків і зборів у цілому по державі в якості вагових коефіцієнтів моделі використано показники рівнів податкових надходжень по кожному елементу (області).

Рівняння ліній та величину достовірності апроксимації подано в таблиці 3.2

Таблиця. 3.2

## Розрахунок прогнозних значень місцевих податків та зборів

№ п/п	Регіони	Формула	Величина коефіцієнта достовірності апроксимації
1	2	3	4
1	АРК	$Y = -181,01x^2 + 5303,4x - 117,68$	0,977
2	Вінницька	$Y = -222,68x^2 + 4442x - 9617,8$	0,9538
3	Волинська	$Y = -93,974x^2 + 2878,5x - 6688,8$	0,9668
4	Дніпропетровська	$Y = -668,21x^2 + 13073x - 26903$	0,9227
5	Донецька	$Y = -737,95x^2 + 151,03x - 32373$	0,9641
6	Житомирська	$Y = -131,45x^2 + 3167,4x - 6697,5$	0,9515
7	Закарпатська	$Y = -55,24x^2 + 1832x - 3898,7$	0,9505
8	Запорізька	$Y = -416,27x^2 + 8281,7x - 17596$	0,9656
9	Івано-Франківська	$Y = -95,997x^2 + 2521x - 5577,1$	0,9658
10	Київська	$Y = -213,89x^2 + 4200x - 8869,1$	0,9565
11	Кіровоградська	$Y = -133,57x^2 + 2589,4x - 5277,8$	0,9509
12	Луганська	$Y = -522,27x^2 + 9219x - 19025$	0,9361
13	Львівська	$Y = -467,19x^2 + 8704x - 17713$	0,9643
14	Миколаївська	$Y = -59,092x^2 + 2211,2x - 5196,2$	0,9644
15	Одеська	$Y = -107,88x^2 + 5914,1x - 13758$	0,9818
16	Полтавська	$Y = -231,08x^2 + 5121,7x - 10998$	0,9743
17	Рівненська	$Y = -97,627x^2 + 2439,8x - 5251,7$	0,9684
18	Сумська	$Y = -186,94x^2 + 3423,7x - 7149,5$	0,9554
19	Тернопільська	$Y = -78,645x^2 + 1811,7x - 3840,6$	0,9602
20	Харківська	$Y = -645,53x^2 + 13234x - 27925$	0,9608
21	Херсонська	$Y = -98,629x^2 + 2439,1x - 5333,1$	0,9675
22	Хмельницька	$Y = -279,94x^2 + 5852,8x - 12693$	0,9369
23	Черкаська	$Y = -185,3x^2 + 3590,9x - 7427,9$	0,9534
24	Чернівецька	$Y = -43,199x^2 + 2254,5x - 5253,1$	0,9745
25	Чернігівська	$Y = -182,79x^2 + 3609,7x - 7472,4$	0,9649
26	м Київ	$Y = -278,54x^2 + 6740,8x - 17489$	0,9894
27	м Севастополь	$Y = -6,3727x^2 + 853,59x - 2147,5$	0,9751
	Разом	$Y = -5864x^2 + 129083x - 168982$	0,9721

\* Побудовано та розв'язано регресійні рівняння автором самостійно на основі даних таблиці 3.1.

Як видно із формул таблиці 3.2, тенденція залежності виражається поліноміальним рівнянням, як таким, що найкраще відображає гнучкість залежності ендегенних та екзогенних змінних. Величина достовірності апроксимації показує на

значне наближення даних до точного значення. Цей факт дає змогу стверджувати про велику надійність прогнозу.

Таблиця 3.3

**Строкове прогнозування місцевих податків та зборів**

№ п/п	Регіони	Роки		
		2002	2003	2004
1	2	3	4	5
1	Ав. Республ. Крим	23165	24667.19	25807.36
2	Вінницька	12534.2	12299.92	11620.28
3	Волинська	12698.8	13603.85	14320.94
4	Дніпропетровська	37006	36046.59	33750.76
5	Донецька	44762	44347.05	42454.2
6	Житомирська	11831.5	12238.45	12382.5
7	Закарпатська	8897.3	9569.26	10130.74
8	Запоріжська	23594	23134.03	21841.52
9	Ів.Франківська	10033.2	10538.26	10851.33
10	Київська	11741.9	11450.21	10730.74
11	Кіровоградська	7259.2	7043.63	6560.92
12	Луганська	20938	19189.33	16396.12
13	Львівська	22608	21501.01	19459.64
14	Миколаївська	11006.6	11976.87	12828.95
15	Одеська	34595	38243.62	41676.48
16	Полтавська	17111	17380.02	17186.88
17	Рівненська	9383.6	9773.233	9967.612
18	Сумська	8403.5	7902.46	7027.54
19	Тернопільська	6411.9	6572.055	6574.92
20	Харківська	39862	39539.87	37926.68
21	Херсонська	9195	9562.891	9733.524
22	Хмельницька	17841	17815.06	17229.24
23	Черкаська	24806.9	24506.5	23835.5
24	Чернівецька	12968.5	14315.47	15576.04
25	Чернігівська	10345.6	10116.71	9522.24
26	м.Київ	77773	90363.14	103510.4
27	м.Севастополь	5751.13	6470.893	7177.911
Разом, сумарне		532523.83	550167.57	556080.939

\* Здійснено прогнозування автором самостійно на основі таблиць 3.1 та 3.2

Але відомо, що прогнозування будь-якого економічного показника пов'язане з похибкою прогнозу. Величина похибки означає ступінь ризику планів (рішень), які базуються на прогнозованих економічних показниках. Тому слід розглядати категорію податкового ризику як одну із складових багатфакторної оцінки надійності прийняття рішень щодо обсягів планових податкових надходжень на базі їх прогнозованих обсягів.

Як відомо, ризик трактується як об'єктивно-суб'єктивна економічна категорія, кількісна оцінка міри економічного ризику (податкових надходжень) є багатофакторною величиною, вектором  $G(g_1, \dots, g_n)$ , компоненти якого  $g_i, i=1, \dots, n$ , формується залежно від мети дослідження прийнятої системи гіпотез.[96; 97; 171]

Оскільки фактичні величини та прогнознi значення відрізняються одне від одного, то проаналізуємо величину ризику як математичне сподівання квадрата різниці між розрахунковими і фактичними значеннями прогнозованого економічного показника. Мінімізація ступеня середнього ризику дозволяє найбільш обгрунтовано виявити закономірності існуючі суттєві взаємозв'язки. А при порівнянні альтернативних математичних моделей прогнозування кращою вважають ту з них, якій відповідає мінімальне значення середнього ризику. Це стосується і моделей прогнозування обсягів податкових надходжень.

Таблиця 3.4

**Порівняльний аналіз прогнозованих та фактичних поступлень, тис.**

**грн.**

№ п/п	Регіони	2002 рік		Ризик   (р.4-р.3)/р.3
		прогноз	факт	
1	2	3	4	5
1	Ав. Республ. Крим	23165	26630	0.149579
2	Вінницька	12534.2	12610	0.006047
3	Волинська	12698.8	11448	0.098497
4	Дніпропетровська	37006	39274	0.061287
5	Донецька	44762	45137	0.008378
6	Житомирська	11831.5	12378	0.04619
7	Закарпатська	8897.3	9276	0.042563
8	Запоріжська	23594	24080	0.020598
9	Ів.Франківська	10033.2	10433	0.039848
10	Київська	11741.9	12950	0.102888
11	Кіровоградська	7259.2	8177	0.126433

12	Луганська	20938	21119	0.008645
13	Львівська	22608	20576	0.08988
14	Миколаївська	11006.6	11510	0.045736

Продовження табл.3.4

15	Одеська	34595	37236	0.076341
16	Полтавська	17111	16983	0.007481
17	Рівненська	9383.6	9648	0.028177
18	Сумська	8403.5	8655	0.029928
19	Тернопільська	6411.9	7199	0.122756
20	Харківська	39862	44388	0.113542
21	Херсонська	9195	9923	0.079173
22	Хмельницька	17841	22364	0.253517
23	Черкаська	24806.9	10095	0.593057
24	Чернівецька	12968.5	12126	0.064965
25	Чернігівська	10345.6	10882	0.051848
26	м.Київ	77773	81685	0.0503
27	м.Севастополь	5751.13	5663	0.015324
Разом, сумарне		532523.83	542441	0.018623

\*Здійснено розрахунок ризику прогнозних і фактичних величин автором самостійно на основі таблиці 3.3.

У цілому, як видно із розрахованого коефіцієнта ризику, прогнозування поступлень зроблено з похибкою до 2 відсотків сумарного значення по Україні. Та, незважаючи на такий низький рівень ризику в загальному, вилка ризикових розходжень по регіонах становить: 0,6% мінімальне - Вінницька область та 59% - Черкаська область. Зрозуміло, що виходячи із методу статистичної обробки даних, відкинувши максимальне та мінімальне значення, можна цілком стверджувати, що прогноз складено із рівнем допустимого ризику 5%, що є більш ніж достатнім показником.

Однак, окрім об'єктивної складової, необхідно також розглядати суб'єктивну складову міри ризику, за яку доречно обрати ймовірність недовико-

нання запланованого обсягу податкових надходжень, обчисленого на базі їх прогнозованого обсягу.

Розглянута модель прогнозування місцевих податків та зборів може бути базою для аналогічного прогнозу інших платежів, які поступають у місцеві бюджети. Повна модель регіональних податкових надходжень являє собою сукупність часткових моделей із врахуванням коефіцієнтів розподілу, затверджених Законом України "Про державний бюджет України" для кожного регіону зокрема.

Тому необхідність використання даної моделі забезпечить високу ефективність у розвитку регіональної фіскальної політики, а розгалужене застосування її складових сприятиме виявленню закономірностей, зв'язку та динаміки реальних фінансово-економічних явищ у фіскальному середовищі.

### **Висновок до розділу III.**

Таким чином, трансформація напрямів регіональної фіскальної політики на сучасному етапі перебуває в несприятливих умовах. В основному, через незадовільний стан місцевої економіки, невизначену до кінця податкову базу, нерівномірність податкового навантаження, численність податкових преференцій тощо. До напрямів трансформації регіональної фіскальної політики слід віднести :

- стабілізаційність максимального формування фінансової бази регіону;
- комплексний аналіз поточного стану, перспектив і напрямків розвитку регіону;
- безперервність процесу стратегічного планування у поєднанні з коригуванням напрямків і програм розвитку;
- ефективність застосування регіонального фіскального інструментарію;
- максимально можливе відображення специфіки господарювання;
- організаційно-структурне розмежування функцій стратегічного планування та управління;



- активізацію господарської діяльності в регіонах на основі впровадження нових виробничих відносин і поліпшення використання природно-ресурсного та економічного потенціалу;
- ліквідацію локальних екологічних криз в окремих регіонах та створення сприятливих умов для життєдіяльності всього населення України.
- прискорення розвитку прогресивних галузей господарства й залучення іноземного капіталу в райони, що мають для цього найбільш сприятливі передумови, тобто створення умов для посилення спеціалізації регіонів;
- забезпечити дієвий контроль за процесами економічних і соціальних перетворень;
- система податкового регулювання розвитку виробничої сфери повинна формуватись через призму державної регіональної політики.
- для забезпечення ефективності місцевого оподаткування необхідно використовувати трендове моделювання прогнозних поступлень;
- важливим аспектом реалізації механізму регіонального податкового регулювання виступає психологічна обізнаність.

У ситуації, яка склалася на даний момент, нагальною потребою є не просто проведення реформи податкової політики, але й розробка заходів по вдосконаленню податкового регулювання економічних процесів на регіональному рівні, посилення стимулюючого характеру податків із метою стимулювання розвитку міжрегіональних господарських зв'язків, трансрегіональних корпорацій і структур структурної перебудови регіонів.

Ринкові перетворення системи господарювання в Україні обумовили необхідність формування принципово нового механізму управління соціально-економічним розвитком країни, її галузями й регіонами, тобто механізму фіскальної політики державного та регіонального рівнів.

Важливим етапом трансформації розбудови регіональної фіскальної політи-

ки виступає реалізація вдосконалення бюджетно-податкового механізму на центральному та місцевому рівнях, враховуючи при цьому підходи, умови та методи регіональної, економічної, фіскальної, психологічної та протекціоністської політик.

Фундаментальною базою вдосконалення фіскальних процесів на регіональному рівні виступає математичне моделювання, що на основі проведеного дослідження вивчає методику побудови трендових залежностей податкових надходжень, забезпечуючи при цьому об'єктивність відображення закономірностей, кількісних зв'язків, динаміку фіскальних процесів з метою прогнозування, аналізу взаємного впливу факторів та прийняття оптимальних рішень щодо планування, розподілу та перерозподілу місцевих фінансових ресурсів.

## ВИСНОВКИ

Дослідження теоретико-методологічних засад фіскальної політики на регіональному рівні та практичних аспектів її реалізації в Україні дозволило зробити ряд висновків, узагальнень та рекомендацій.

1. Фіскальну політику на регіональному рівні слід розглядати як об'єднання елементів, напрямків і важелів формування та розподілу фінансових ресурсів місцевого самоврядування через механізм реалізації бюджетно-податкового регулювання. Тому в регіональній фіскальній політиці держави треба враховувати специфічні особливості розвитку кожного регіону, історичних та інших умов їхнього формування, сприяти сталості розвитку адміністративно-територіальних одиниць, основними завданнями де є забезпечення економічної незалежності територій, здатності регіональної економіки до саморозвитку. І в цьому виникає загальна потреба організації моніторингу важелів, які характеризують сталість розвитку економіки регіонів. Регіональні важелі – система сукупності кількісних та якісних показників, які засвідчують перманентний та ретроспективний вплив різноманітних факторів на соціально-економічну стабільність регіону. Механізм реалізації регіональної фіскальної політики потребує економічно-правового впровадження як на державному, так і на регіональному рівнях, враховуючи при цьому централізоване та регіональне прогнозування, планування та програмування соціально-економічних процесів.

2. Планування доходів бюджетів усіх рівнів базується на прогнозних макроекономічних показниках та структурі надходжень попередніх років, тому нагальною необхідністю є впорядкування податкових преференцій в контексті розширення бази

оподаткування, спрощення порядку справляння податків та забезпечення прозорості податкової системи.

3. Розвиток фіскальних відносин на регіональному рівні повинні мати таке спрямування, при якому створювались би необхідні умови і ресурси як для соціально-економічної стабільності й розвитку суспільства в цілому, так і конкретного регіону, при збереженні цілісності, єдності та об'єктивності фінансової системи, включаючи валютну, бюджетну, грошову, кредитну, податкову та фіскальну системи.

4. Фіскальна політика на регіональному рівні повинна стати дійовим засобом фінансово-економічної стабілізації й переходу до економічного зростання. З цією метою необхідно оцінювати дієвість фіскального потенціалу в регіоні, застосовуючи систему показників податкової ефективності: рівень податкового навантаження по галузях, сферах діяльності й підприємствах; питому вагу податкових платежів у доходах місцевих бюджетів; коефіцієнт зворотності податкових платежів, розмір фінансової залежності, їхня динаміка по регіону; показники податкового стимулювання розвитку виробництва й підприємництва; показники фінансово-податкового менеджменту; коефіцієнт ефективності роботи податкових служб та результативності скорочення податкової заборгованості тощо.

5. Основні аспекти фіскальної політики щодо проблеми вирівнювання фінансового забезпечення регіонів знаходяться в стані економічних дискусій, тому слід запровадити механізм ефективності функціонування державного бюджету та міжбюджетних відносин, враховуючи позиції стимулювання реального сектора економіки з метою одержання приросту фінансових ресурсів.

6. Трансформація регіональної фіскальної політики повинна базуватися на ефективному прогнозуванні податкових надходжень, провідною ідеєю якого виступає економетричне моделювання, яке полягає в тому, що використовуючи статистичні дані й застосовуючи до них методи регресійно-кореляційного аналізу будується модель, яка встановлює кількісну закономірність поведінки оптимального рівня доходу. Одержані результати поширюються на прогнозний період і використовуються для екстраполяції прогнозного значення на основі розрахунку коефіцієнта детермінації.

7. Реформування фіскального механізму на центральному і місцевому рівнях необхідно здійснювати шляхом установлення стабільних ставок податкових надходжень до державного та місцевих бюджетів, враховувати пропозиції щодо розширення прав органів місцевого самоврядування, вдосконалити систему формування доходів місцевих бюджетів. З цією метою необхідно: запровадити майнове оподаткування, перевести плату за землю та податок з власників транспортних засобів в ранг місцевих.

8. Для проведення реформи бюджетно-податкової політики необхідністю є розробка ієрархії заходів по вдосконаленню податкового регулювання економічних процесів на регіональному рівні, посилення стимулюючого характеру податків із метою врегулювання міжрегіональних господарських зв'язків, діяльності трансрегіональних корпорацій і підрозділів, структурної перебудови бюджетно-податкового регулювання, широкого розвитку дрібнотоварного виробництва. Тому виконання всіх вищезгаданих питань стане можливим тільки в тому випадку, коли держава передбачить систему заходів фіскального інструментарію, а саме: підтримка вітчизняного товаровиробника; покращення інвестиційного клімату в регіоні, забезпечення ефективності використання позабюджетних коштів на основі залучення як вітчизняного, так і зарубіжного приватного капіталу, створення спеціальних фондів для фінансування регіональних програм на основі як прямого, так і змішаного інвестування; застосування методики диференційованого підходу до територіально-галузевого поділу щодо оподаткування регіонів, галузей і виробництв з урахуванням їхнього фінансово-економічного становища та рівня податкостроможності регіону, підвищення ефективності фіскального інструментарію, вдосконалення міжбюджетних відносин та забезпечення на цій основі збалансування державного та місцевих бюджетів; підвищення ролі місцевого оподаткування завдяки його важливості у розв'язанні багатьох завдань соціально-економічного розвитку.

9. Фіскальна політика в Україні на регіональному рівні потребує стратегічної розбудови, тобто, з одного боку, виходячи із загальнодержавних інтересів, повинна здійснюватися чітко відпрацьована в законодавчому плані практична діяльність держави в усіх регіонах, а з іншого – кожен регіон має право проводити соціально-

економічну політику з урахуванням своїх внутрішніх інтересів, виходячи з потреби реалізації тих чи інших місцевих цілей і завдань, наявності відповідних регіональних ресурсів. Тому оптимальне поєднання діяльності держави й окремих адміністративно-територіальних одиниць, забезпечить вирівнювання рівнів економічного розвитку регіонів, зростання ефективності територіального поділу праці, раціональне використання ресурсів, їх ефективну регіональну інтеграцію та активну участь у зовнішніх ринках.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андрущенко В.Л., Федосов В.М. Запорізька Січ як український феномен. К.: Заповіт, 1995.-174с.
2. Балабанов Г.В., Вишневецький В.В. Територіальний моніторинг в Україні. – К.: Нора-друк, 2001.– 58с.
3. Базарова Г. В., Толстиков А. С. Роль финансов в социально-экономическом развитии страны.– М.: Финансы и статистика, 1986. 230с.
4. Білецька Л., Білецький О. Економічна теорія: Навчально-методичний посібник.- Івано-Франківськ: Вид-во ІМЕ, 2002.-220с.
5. Білоцерківець Володимир Вікторович. Фіскальна політика та її роль в розвитку національного товарного виробництва: Автореф. дис... канд. екон. наук: 08.01.01 / Національна гірнична академія України. — Д., 2001. — 19с.
6. Білуха М.Т., Микитенко Т.В. Еволюція розвитку податків та завдання обліку // Статистика України. – 2002. - №2. – С. 58-61.
7. Богачева О. В. Бюджетные механизмы в мировой практике развития депрессивных и отсталых регионов // Вопросы экономики. – 1996. – № 6. – С. 100–112.
8. Богачева О. В. Бюджетная политика: проблемы России и зарубежный опыт // Международная экономика и международные отношения. – 1994. – № 4. – С. 109–120.
9. Богачева О.В. Становление российской модели бюджетного федерализма // Вопросы экономики, – 1995. – №8. – С. 30–40.
10. Богачева О.В. Российская модель бюджетного федерализма в свете мирового опыта. Мировая экономика и международные отношения, – 1995. – №9. – С. 104–125.
11. Бодюк А.В. Податкова політика: шляхи її реалізації // Фінанси України.-2002.- №2.– С. 82–87.
12. Болдырев Б. Г., Окунева Л. П., Павлова Л. П. и др. Финансы капитализма / Под ред. Б. Г. Болдырева.– М.: Финансы и статистика, 1990.– 384 с.
13. Болейко Ю.О. Оцінка інвестиційного клімату регіону // Фінанси України.- 2000.- № 7.– С. 79–88.

14. Буковинський С.А. Удосконалення вирівнювання фінансового забезпечення територіальних громад // Фінанси України. – 1999. – №5. – С. 80–84.
15. Буковинський С.А. Бюджет в економіці держави // Фінанси України. – 1995. – №1.–С. 3–10;
16. Буковинський С. А. Шляхи розвитку бюджетної системи України // Фінанси України. – 1998. – № 9; – С. 3–8
17. Буряковський В.В. та ін.. Податки: Учбовий посібник. – Дніпропетровськ: Пороги, 1998. – 611с.
18. Буряченко А.Є. Світовий досвід надання бюджетних трансфертів місцевим органам влади // Збірник наукових праць. Науковий вісник Академії ДПС. – 2001. – № 1.– С. 162–170.
19. Бутаков Д.Д. Местные бюджеты и межбюджетные отношения в странах Восточной Европы // Финансы. – 2001 . – № 1 . – С. 59–61
20. Бутко І. П. Розв'язання проблем регіонального розвитку // Економіка України.- 2000.– №1.– С.12–16.
21. Бутко І. П., Пухтинський М. О., Руденко В. М., Кравченко В. І. Місцеве самоврядування в Україні. Історія. Проблеми. Пропозиції / Фонд сприяння становленню і розвитку місцевого та регіонального самоврядування України.– К., 1994.– 160с.
22. Бюджетна система України: Навчальний посібник для студ. екон. спец. вищ. навч. закл. / С.І. Юрій, Й.М. Бескид та ін. – К.:НІОС, 2000. – 400с.
23. Бюджетна система: Навчально-методичний посібник для самост. вивч. дисц. / В.М. Опарін, В.І. Малько, С.Я. Кондратюк – К.: КНЭУ, 2000. – 206с.
24. Бюджетний кодекс України.– К.: АртЕк, 2002.– 75с.
25. Бюджетно-податкова політика в Україні (проблеми та перспективи розвитку): 36 наук. праць за матеріалами науково-практичної конференції, 20–22 грудня 2001р. /Державна податкова адміністрація України Академія державної податкової служби України., Інститут економічного прогнозування НАН України. – Ірпінь, 2002.–699с.



26. Василенко Л.И., Бабич П.С. Місцеві фінанси і фінансова незалежність. 7/ Фінанси України. – 1998. – №8 – С. 112–117.
27. Василик О.Д. Фінансова наука // Фінанси України: –2001. –№ 1. – С. 3–10.
28. Василик О.Д., Павлюк К.В. Державні фінанси України: Навчальний посібник для студентів екон. спец, вузів. – К.: Вища школа, 1997. – 383с.
29. Вентцель Е.С. Теория вероятностей: Учеб. для вузов. –6-е изд. Стер.–М.: Высшая Школа., 1999.– 576с.
30. Вишневецький В.П., Рибак В.В. Місцеві податки і збори у ринковій економіці// Фінанси України.–2001.– №1.– С. 11–20.
31. Вознесенский З. А. Финансы как стоимостная категория. – М.: Финансы и статистика, 1985. – 159с.
32. Всемирный экономический финансовый и политический справочник / Под ред. Й. Л. Блинова, Н. Н. Деревенко.— М.Пг.: Госиздат, 1923.– 777 с.
33. Всесвітня декларація місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. – К., 1994. – Вип. 1–2 (6–7). – С. 65–69.
34. Гапонюк М.А., Буряченко А.Є. Бюджетна реформа в Україні. // Економіка.Фінанси. Право. – 1999. – №1 – С. 17–22.
35. Гильченко Л.В. Из истории становления местного самоуправления в России // Государство и право. – 1996.– № 2.– С. 142–152.
36. Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Основы региональной политики: Учебник.– СПб.: Изд-во Михайлова В.А., 1998.– 287с.
37. Голікова Г. Методологічні засади розмежування функцій державного управління і місцевого самоврядування //Економіка України– 1996.– № 4.– С. 48–52.
38. Горленко И.А., Руденко Л.Г. и др. Проблемы комплексного развития территории. – К.: Наукова думка, 1994. – 296с.
39. Горский И.В. Налоговый потенциал в механизме межбюджетных отношений // Финансы. – 1999.– №6. – С. 27–30.
40. Государственные финансы: Учеб. пособие для студентов экон. вузов и факультетов / В. М. Федосов, Л. Д. Буряк, Д. Д. Бутаков и др.; Под ред. В. М. Федосова, С. Я. Огородника, В. Н. Суторминой.– К.: Лыбидь, 1991.– 276с.

41. Гушта О.В. Шляхи зміцнення бюджетів органів місцевого самоврядування//Фінанси України.–2000.–№2 С. 69–73.
42. Данилишин Б.М., Лібанова Е.М. Основні завдання активізації регіональної соціально-економічної політики України. – Київ, 1999.– 68с.
43. Декларація о принципах местного самоуправления в государствах участниках Содружества: Межпарламентская ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств.// Вести. Межпарламент. ассамблеи.– СПб.,1993.– № 1.– С. 160–164.
44. Декрет Кабінету Міністрів України "Про місцеві податки і збори" від 20 травня 1993 р. №56–93 // Голос України.– 1993.– 11 червня.
45. Демків О. Місцеві бюджети США // Економіка України. – 1995.– №1. – С. 12–20.
46. Держава – податки – бізнес: Із світового досвіду фіскального регулювання ринкової економіки. / В.М. Суторміна, В.М. Федосов, В.Л. Андрущенко. – К.: Либідь, 1992.– 328с.
47. Долішній М.І. Актуальні проблеми формування регіональної політики в Україні// Регіональна економіка.–1999.–№3.– С. 7–18.
48. Долішній М.І., Мошинець О.С. Ринкові механізми регіональної політики в Україні // Регіональна економіка.– 2001.–№1.– С. 7–17.
49. Дзюбик С.Д. Фіскальна політика: Навч. Посібник / Українська академія державного управління при Президентові України. – К.: Вид-во УАДУ, 1998.– 64с.
50. Дорнбуш Рудігер, Фішер Стенлі. Макроекономіка / Пер.з анг. В.Мусієнко та В.Овсієнко. – К.: Основи, 1996. – 814с.
51. Економічна історія України і світу. / Підручник. Під ред. Б.Д. Лановика. – К.: Вікар–2001.–477с.
52. Економічна енциклопедія: У трьох томах Е45 Т.3./ Редкол.: С.В. Мочерний (відп.ред.) та ін. – К.: Видавничий центр "Академія", 2002. – 952с.
53. Ермошенко Н. Н. Опыт самоуправления территорий за рубежом.– К.: Укр. ИНТЭИ, 1992.– 56 с.

54. Єпіфанов А.О., Сало І.В., Д'яконова І.І. Бюджет і фінансова політика України: Навч. посібник для студ. екон. фак. вузів. – К.; Наукова думка, 1997. – 302 с.
55. Єпіфанов А.О., Сало І.В. Регіональна економіка: Навч. посібник для студентів екон. спец, вузів. – К.: Наукова думка, 1999. – 343 с.
56. Жуков Е. Ф. Финансы зарубежных стран: Учеб. пособие.– М.: МИНХ, 1984.– 67с.
57. Загородній А. Г., Вознюк Г. Л., Смовженко Т. С. Фінансовий словник.– Львів: Вид-во Львів, ун-ту "Львівська політехніка", 1996.– 384с.
58. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. // Урядовий кур'єр. – 1997. – 14 червня.
59. Закон України "Про бюджетну систему України" від 29 червня 1995 р. // Голос України. – 1995.– 18 липня.
60. Закон України від 29.06.1995р. «Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР «Про бюджетну систему Української РСР»» // Відомості Верховної Ради України. – 1995.–№ 26.
61. Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про систему оподаткування" від 18 лютого 1997 р. // Урядовий кур'єр. – 1997. – 20 березня.
62. Закон України «Про місцеві державні адміністрації». //Урядовий кур'єр. – 1999.– 15 травня. – № 89. – С. 5–7.
63. Закон України "Про Державний бюджет України на 2000 рік" від 26 грудня 1999р. //Відомості Верховної Ради України.– 2000.– № 14,15,16.
64. Закон України «Про Державний бюджет України на 2001 рік» від 28 грудня 2000р. // Фінанси України. – 2001. – №3. – С. 3–22.
65. Закон України "Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування" від 27 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України.– 1992.—№28.
66. Закон України "Про приватизацію майна державних підприємств" від 4 березня 1992 р. // 36. нормат. актів по реформуванню власності.– К.: Урожай, 1993.
67. Історія держави і права України. / Підручник для студ. юрид. вузів і фак. / Під ред. А.Й. Рогожина. К.: Ін Юре, 1996, т.1. – 368 с.

68. Історія економічних вчень: Підручник / Л.Я.Корнійчук, Н.О.Татарченко, А.М.Поручник та ін.; За ред. Л.Я.Корнійчук, Н.О.Татарченко –К.: КНЕУ, 2001.– 564с.
69. Игудин А. Г. Нормативно-долевой метод межбюджетных отношений: первые итоги и перспективы // Финансы – 1996.– № 8.– С. 9–14.
70. Исследование операций / Под ред.Н.М.Кремара.– М.: ЮНИТИ., Банки и биржи, 1997.– 456с.
71. Карамзин Н.М. История Государства Российского. – М.: Моск. рабочий; Слог, 1993, т. 1–2: Древняя Русь. Киевская Русь. – 366 с.
72. Кириленко О.П. Зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів. // Фінанси України. – 1996. – №9. – С. 35–39.
73. Кириленко О.П. Міжбюджетні відносини: стан і проблеми удосконалення.//Фінанси України .–2000.–№6.– С. 64–69.
74. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / Київський національний ун–т ім. Тараса Шевченка. – К.: НОІС, 2000. – 381 с.
75. Кириленко О.П. Фінанси: Навчальний посібник.– Тернопіль: Т.О.В."ЦМДС", 1998. – 165с.
76. Конституція України. – К.: Вікар, 1996. – 64 с
77. Коломиец А.Л., Мельник А.Д. О понятиях налогового и финансового потенциала региона //Налоговый вестник.–2000.–№1.– С. 3–5.
78. Кравченко В. І. Законодавче забезпечення фінансування місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України.– 1996. – Вип.1–2 (14–15).– С. 56–59.
79. Кравченко В.І. Місцеві податки і збори та проблеми зміцнення фінансів місцевих органів влади в Україні // 36. наук, праць НДФІ при Міністерстві фінансів України.–1995.–Вип. 1.– С. 48–62.
80. Кравченко В. І. Фінанси місцевих органів влади: Монографія / Нац. ін–т стратегічних досліджень.– К.: 1996.– 106 с.

81. Кравченко В. І. Фінанси місцевих органів влади України. Основні поняття і терміни // 36. наук, праць НДФІ при Міністерстві фінансів України.– К., 1996.– Вип. 2.– 60с.
82. Кравченко В. І. Фінанси місцевих органів влади України. Основи теорії та практики / НДФІ при Міністерстві фінансів України.– К., 1997.– 276с.
83. Кравченко В. І. Василик О. Д., Черняк Б. Я., Шокун Б. Б., Гейдор І., Єременко О. К. Концепція розвитку Міністерства фінансів України /Під. заг. керівництвом і ред. Г. О. Пятаченка // Фінанси України.– 1997.– № 3.– С. 27–41.
84. Кравченко В. І. Теоретичні проблеми організації внутрішніх міжурядових фінансових відносин в Україні // Наук, праці НДФІ. – К., 1998. – Вип. 5.– с. 8–14.
85. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України.: Навчальний посібник. – К.: Т-во "Знання", 1999. –487с.
86. Криниця С.О. Зміцнення фінансової бази місцевого і регіонального самоврядування // Фінанси України. –1998. – №2. – С. 38–47.
87. Криниця С.О. Формування бюджетів розвитку в регіонах України // Фінанси України.–2000.–№11.– С. 8–17.
88. Крисоватий А., Луцик А. Податки і фіскальна політика: Навчальний посібник. – Тернопіль, 2003. – 312 с.
89. Кузьменко Н.А. Удосконалення міжбюджетних відносин // Фінанси України. – 1998.–№1.– С. 26–27.
90. Кульчицький М.І.,Роль міжбюджетних відносин у стимулюванні розвитку регіонів України // Фінанси України.–2000.–№3.– С. 87–91.
91. Куйбіда В.Становлення демократичних засад місцевого самоврядування.//Економіка України.–2000.–№10.– С. 14–21.
92. Кучерявенко Н.П. Налоговое право: Учебник. – Харьков: Консум. 1997. – 432 с.
93. Лавров А. Бюджетный федерализм и финансовая стабилизация // Вопросы экономики.– 1995.– № 8.– С. 21–29.
94. Лагутін В.Д. Монетарна і фіскальна політика у стратегії економічного зростання.//Фінанси України.– 2002.–№8. С. 11–18.

95. Лановик Б.Д., Матисякевич З.М., Матейко Р.М. Економічна історія України і світу: Підручник / За ред. Б.Д.Лановика.–5-те вид., стер.– К.: Вікар, 2002.–477 с.– (Вища освіта ХХІ століття)
96. Лондар С.А. Моделювання фіскальних відносин у перехідній економіці. //Економіка прогнозування.–2002.–№1.– С. 126–141.
97. Лондар С., Горбунов. Динаміка змін податкового навантаження в економіці регіону // Соціально–економічне дослідження у перехідний період (Щорічник наукових праць Інститут регіональних досліджень НАН України. Випуск XII(2.1.) – Львів. 2000.– С. 97–106.
98. Лук'яненко І.Г. Краснікова Л.І., Економетрика: Практикум з використанням комп'ютера.–К.: Товариство «Знання». КОО, –1998.–220с.
99. Луніна І. Місцеві бюджети України: пошук нових підходів до проведення реформ // Економіка України. – 1998. – №3. – С. 31–41.
100. Лютий І.О. Грошово-кредитна політика в умовах перехідної економіки: Монографія. – Київ: Атіка, 1999 – 240с.
101. Львов Н.В., Трунов С.А. Местные финансы и формирование бюджетов муниципальных образований // Финансы. – 1997. – № 11. – С. 14–15.
102. Макконелл К.Р., Брю С.Л., Экономикс: принципы, проблемы и политика. Пер. с англ. II-го изд. К., Хагар–Демос, 1993.–785 с.,: табл.,граф.
103. Майбурд Е.М. Введение в историю экономической мысли. От пророков до профессоров. – М.: Дело, Вита–Пресс, 1996. – 544 с.
104. Мазур А. Методологічні аспекти становлення та розвитку регіональної економіки // Економіка України.– 2000.– №4.–С. 46.
105. Макуха В.О., Татарчук В.П., Глен Райт Методичні основи організації випуску облігацій муніципальних позик в Україні // Фінанси України. – 1996. – №1. – С. 50–62.
106. Масліченко С.О. Теорія і практика випуску та обігу муніципальних облігацій // Фінанси України.– 1999.– №11.– С. 100–107.
107. Махмудов А.Г. Современные требования к экономической политике Украины // Актуальні проблеми економіки.– 2001.–№9–10 .– С.48–53.

108. Мельник С. Проблема формування місцевих бюджетів і податкова політика держави // Фінанси України. – 1998. – №6. – С. 101–103.
109. Мельник П.В. Розвиток податкової системи в перехідній економіці.– Ірпінь: Академія державної податкової служби України, 2001.– №1. – С.17–23.
110. Мельник С.,Криниця С. Про формування місцевих бюджетів // Економіка України.–2000.–№1.– С. 17–23.
111. Местное финансирование в Европе / Изд. Совета Европы.– Б. м., 1997,– 158 с.
112. Местные бюджеты стран – членов СЭВ / Д. Д. Бутаков, И. В. Елизарова, Л. В. Деминал. и др.; Под ред. Д. Д. Бутакова– М.: Финансы, 1980.– 190 с.
113. Місцеві бюджети, податки і збори (закон, практика, проблеми). – К.: Парламентське вид-во, 2000. – 232 с.
114. Мирзалиев М.Н. Составление местных бюджетов на основе социальных стандартов // Финансы. – 1999. – №12. – С. 12–19.
115. Мойсеєнков В. Роль місцевих органів самоврядування у формуванні та використанні місцевих бюджетів // Економіка України.–1997.– №7 .– С. 25–27.
116. Мороз Ю.Ю. Податкова статистика: істико–організаційний аспект // Статистика України. – 2001. – № 3. – С. 64–69.
117. Муниципальное право: Учеб. пособие / Под. ред. А. Н. Коваленко.– М.: Новый юрист, 1997.– 432с.
118. Муниципальный менеджмент: Учеб. пособие / Под ред. Т. Т. Морозовой. – М.:ЮНИТИ, 1997.– 263с.
119. Муніципальні фінанси для України / Ін-т держ. упр. і самоврядування при Кабінеті Міністрів України.– К., 1994.–59с.
120. Наказ Міністерства фінансів України від 14.03.2000 р. № 50 «Про затвердження Порядку перерахування трансфертів (дотацій) з бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, міських та районних бюджетів у 2000 році».
121. Наказ Міністерства фінансів України від 03.12.97 р. № 265 «Про затвердження Бюджетної класифікації».
122. Налоги: Учебное пособие / Под ред. Д.Г. Черника. М.,1995, 246с.

123. Налоговая политика Украины в контексте создания условий для эк.роста / И.Лунина // Экономика Украины.–2000.– №9.– С. 40–49.– рус
124. Нікбахт Е., Гропеллі А. Фінанси: Підручник / Пер. з англ. В. Овсієнка, В. Місієнка.– К.: МП "Глобус", 1992.– 382 с.
125. Обозна Н. В. Муніципальна позика: проблеми її використання і шляхи їх розв'язання // Фінанси України.– 1996.– № 12.– С. 14–21.
126. Общая теория финансов: Учебник для студ. вузов, обуч. по направл. "Экономика", спец. "Финансы и кредит" / Л.А. Дробозина, Ю.Н. Константинова, Л.П. Окунева и др. – М.: Банки и биржи: Изд. объединение "ЮНИТИ", 1995. – 255 с.
127. Озеров И.Х. Основы финансовой науки. – Выш.П. – 3-е изд., доп. – М., 1910. –352с.
128. Опарін В.М. Фінанси (загальна теорія): Навч. Посібник. –К.: КНЕУ, 1999. – 164с.
129. Опихана Н.Є., Крисоватий А.І. Проблематичні аспекти справляння місцевих податків і зборів.// Економіка молоді держави: Збірник тез виступів всеукраїнської студентської науково-практичної конференції. – ТАНГ, Рада молодих вчених.– Тернопіль: СМП "Мережа", 1997 – С. 59–60.
130. Опихана Н.Є. Вплив фіскальної політики на розвиток малого приватного підприємництва в Україні. // Українська наука: минуле, сучасне, майбутнє. Вип.6.– Тернопіль: Підручники і посібники, 2003. – С. 252–256.
131. Опихана Н.Є. Доходна база місцевих бюджетів: проблеми та шляхи їх подолання. // Наукові записки по матеріалах всеукраїнської науково-практичної конференції на тему: “Сучасний стан та перспективи розвитку обліку, контролю та аналізу в Україні” присвяченої 5-річчю заснування ЧПБ, ТАНГ. – Чортків:– 2001.–С. 21–23.
132. Опихана Н.Є. Математичне моделювання надходжень місцевих податків та зборів // Вісник Київського національного університету ім.Т.Г. Шевченка / Dinamical sistem modeling and stability investigation, thesis of conference reports.:К.– 2003.– С. 223.



133. Опихана Н.Є. Оцінка формування фінансових ресурсів та проблеми фінансового вирівнювання регіонів // Збірник наукових праць кафедри економічного аналізу. Випуск 12.–Тернопіль: Видавництво "Економічна думка", 2003. – С. 62–65.
134. Опихана Н.Є. Податкова політика у процесі трансформаційних аспектів регіонів // Вісник технологічного університету Поділля. Т.2, №2.– Хмельницький: ПП Ковальський, 2003. – С. 108–111.
135. Опихана Н.Є. Проблематичні аспекти регіональної фіскальної політики в Україні // Збірник наукових праць кафедри управління трудовими ресурсами і розміщення продуктивних сил ТАНГ. Випуск 7.–Тернопіль: Видавництво "Економічна думка", 2002.–С. 49–51.
136. Опихана Н.Є. Проблеми реформування доходної частини місцевих бюджетів // Вісник Тернопільської академії народного господарства. – 2000.– № 9.– С. 171–174.
137. Опихана Н.Є. Теоретичні аспекти фіскальної політики в Україні // Науково–практична конференція за темою:“Україна в умовах ринкової трансформації економіки і сучасних форм господарювання”.– Чортків: – 2002.– С.8–10.
138. Основы экономической теории: Учебник / С.В. Мочерный, В.К. Симоненко, В.В. Секретарюк, А.А. Устенко / под общ. ред. Проф. С.В. Мочерного.– К.: О-во "Знання", КОО, 2000.– 607с.
139. Павлов В.І. Політика регіонального розвитку в умовах трансформації (теоретико-методологічні аспекти та механізми реалізації). Луцьк. Надстир'я. 2000.– 580с.
140. Павлова Л. П. Бюджетные потоки и проблемы бюджетного регулирования // Финансы.– 1996.– № 4.– С. 45–48.
141. Павлова Л. П. Местные бюджеты капиталистических государств.– М.: Финансы, 1972.– 152с.
142. Павлюк К.В. Фінансові ресурси держави. – К.: НІОС, 1998. – 175 с.
143. Павлюк К.В. Місцеві бюджети і міжбюджетні відносини // Фінанси України. –1996.–№ 6.–с. 24–37.

144. Падалка В.М., Красноступ Н.І., Крапивка В.І., Крапивка В.І. Економетричне прогнозування бюджетних надходжень // Фінанси України – 2002.–№10.– С .89–98.
145. Панчишин С. Макроекономіка: Навчальний Посібник. – К.: Либідь, 2001.– 616с.
146. Податкова система України. Підручник / В. М. Федосов, В. М. Опарін, Г. О. Пятаченко та ін.; За ред. В. М. Федосова,– К.: Либідь.– 1994,– 464 с.
147. Подпорина И. Современные проблемы бюджетного регулирования // Экономист.– 1996.– № 7.– С. 69–78.
148. Подпорина И. Трансферты и бюджетное выравнивание // Рос. экон. журн. 1995.–№12.– С. 18–25.
149. Поздняков А., Лавровский Б., Масаков В. Политика регионального выравнивания в России // Вопросы экономики. – 2000. – № 10. – С. 74–91.
150. Покась В.І. Сучасні тенденції у фінансуванні муніципального управління // Фінанси України.–2000.– №12 – С. 46-52.
151. Політика субсидування органів місцевого самоврядування / Рада Європи. Доп. Експертної комісії з проблем місцевих та регіональних фінансів Керівного Комітету з регіональних та муніципальних питань, м. Страсбург, 1986 р.; Упоряд. К. Лотц Фонд; "Україна – США". Програма сприяння парламентові України.– 31с.
152. Политическая экономия: Учебник для эконом. вузов и фак., / Румянцев Н.М., Прочан О.Т. и др. – 5–е изд., доп. – М.: Политиздат, 1982. – 560 с.
153. Политическая экономия: Учебник для вузов / Медведев В.А., Абалкин Л.И. и др.– М.: Политиздат, 1990. – 735 с.
154. Положення про порядок випуску та обігу облігацій місцевих позик / Затв. рішенням Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку .№ 48 від 13 жовтня 1997 р, // Урядовий кур'єр.– 1997.– 27 грудня.
155. Полозенко Д.В., Глущенко Ю.А. Міжбюджетні взаємовідносини і регіональні інтереси // Фінанси України.– 2000.– №11.– С. 3–7.
156. Поляк Г. Б. Финансы местных Советов.– М.: Финансы и статистика, 1991.– 149с.

157. Постанова Верховної Ради України "Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні" від 17 грудня 1993 р. № 3748–XII // Відомості Верховної Ради України.– 1994.– № 6.
158. Постанова Кабінету Міністрів України "Прогноз економічного і соціального розвитку України на 2002–2006 роки від 25.10.2002.№1586.
159. Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування бюджетних видатків», від 18 лютого 1998 р. № 191 // Зібрання законодавства України, 1998, №6.
160. Постанова Кабінету Міністрів України "Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю)" від 5 листопада 1991 р. // Зібр. постанов уряду.– 1991.– № 12.– С. 71–84.
161. Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок надання дотацій місцевим бюджетам з Державного бюджету України в 1998 році» //Урядовий кур'єр.– 1998.–30 квітня.– №82–83.– С. 12–13.
162. Постовой Н.В. Муниципальное право: Учебник. – М.: Новый юрист, 1998., 350с.
163. Продуктивні сили економічних районів України / Б.М. Данилишин, Л.Г. Чернюк, О.В. Горська та ін. / Ред. Б.М. Данилишин / АН України, Рада по вивченню продуктивних сил України. – К.: Нічлава, 2000.– 517с.
164. Про структуру бюджетного законодавства країн з перехідною економікою: Робочий документ МВФ / Підгот. Білл Аллан, грудень 1994 р.; Фонд "Україна США". Програма сприяння парламентові України – 10с.
165. Прядко В.В., Здерка Н.Я. Особливості формування бюджетів місцевого самоврядування на 2002 рік // Фінанси України.–2002.– №9.– С. 71–73.
166. Пушкарева В.М. История финансовой мысли и политики налогов: Учебное пособие. – М.: ИНФРА, 1996. –191с.
167. Пчелинцев О.С., Минченко М.М. Учет региональных бюджетных доходов при определении трансфертов из ФФПР // Финансы. – 2000. – № 3. – С. 12–14.

168. Радаєв Вадим / Экономическая социология: Курс лекций: Учебное пособие.– М.: Аспект Пресс., 2000.–368с.
169. Райт Глен. Децентралізація – найкращий шлях організації надання послуг // Місцеве та регіональне самоврядування України.– Вин. № 3–4 (12–13).– К., 1995.– С. 41–47.
170. Региональное развитие: опыт России и Европейского союза / Рук. авт. кол. и отв. ред. А. Г. Гранберг. – М.: Экономика, 2000. – 435 с.
171. Редич О.В. " Показники ефективності показників та їх економетричні моделі // Луцьк.: Науковий вісник Волинського державного університету ім.Л.Українки.. №2.– 2002.– С. 444–448.
172. Рибак В. Проблеми формування дохідних джерел місцевих бюджетів // Економіка України.– 1996.– № 10.– С. 29–38.
173. Родионова В.М. Государственный бюджет СССР и его роль в сбалансированном развитии экономики. – М.: Финансы и статистика, 1985. – 143с.
174. Сакс Джеффри Д. Макроекономіка. Глобальний підхід: пер. С. Анг. Москва Академия народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации: Дело 1999. 848с.
175. Самуельсон Пол А., Нордгауз Вільям Д. Макроекономіка / Пер. З анг. – К.: "Основи", 1995. – 544 с.: іл.
176. Самуельсон П. Економіка: Підручник. – Львів. Світ. 1993.– 495с.
177. Семєко Г.В. Государственное субсидирование и выравнивание местных бюджетов во Франции // Финансы. – 1996. –№ 4. – С. 52–57.
178. Симоненко В.К. Регионы Украины. Проблемы развития. – К.: Наукова думка, 1997.–263с.
179. Симоненко В.К. Удосконалення фінансово-економічної бази бюджетів України // Економіка України.– 2000.– №3 – С. 28–33
180. Синельников Б.В., Хорошилова Н.А. Податкова політика як фактор виходу з економічної кризи // Фінанси України.–2001.– №2.– С. 12–18.

181. Советское финансовое право: Учебник для юрид. ин-тов и фак-тов / Авт. коллектив: М.И. Барышев и др.; Отв. ред. Е.А. Ровинский, – М.: Юриздат., 1961. – 351 с.
182. Словник іншомовних слів./під ред. О.С. Мельничука – К.:, 1985. – 966 с.
183. Слухай С.В. Дотації, субсидії та субвенції як інструменти бюджетного регулювання в зарубіжних країнах // Наукові праці НДФІ. – 1998. – № 6. – С. 14–24.
184. Слухай С.В. Становлення системи фінансового вирівнювання // Фінанси України. – 1998.–№11. – С. 15–25.
185. Слухай С.В. Прямі бюджетні трансферти в системі міжбюджетних відносин // Фінанси України. –1996. –№ 12. – С. 22–32.
186. Слухай С.В. Фінансове вирівнювання на рівні територіальних громад – досвід ФРН // Фінанси України. – 1998. – №5. – С. 42–53.
187. Стігліц Джозеф Е. Економіка державного сектора / пер. з англ. А.Олійник., Р. Скільський. Київ. Основи 1998. 854с.
188. Стратегія розвитку Тернопільської області / Тернопільська обласна державна адміністрація. Інститут регіональних досліджень НАНУ.–Тернопіль.–2002.–55с.
189. Строкань Т.Соціально–економічна оцінка територіальної організації житлово–комунального господарства в регіонах // Економіст.– 2002.– №3.–С.70–73.
190. Суторміна В. М. Фінанси капіталістичних держав: Навчальний посібник для студентів екон. вузів і факультетів / Під заг. ред. О. Б. Ейдельманта. – К.: Вища школа, 1970.– 278с.
191. Суторміна В.Н. / Финансы капиталистических государств: Учеб. для вузов.– 2–е изд., перераб. и доп.– К.: Вища школа, 1983.– 311с.
192. Суховірська О.Б. Фінансові ресурси місцевих органів влади // Фінанси України.–2002.– №11.– С. 61–67.
193. Сфери повноважень регіональних та місцевих рад: Порівняння повноважень на прикладах Франції, Нідерландів, Італії, Іспанії, Швеції, Польщі та України / Підгот. Р. Агранофф, С. Светова; Фонд "Україна – США". Програма сприяння парламентаві України.– 4 с.

194. Тарангул Л.Л. Регіональна податкова політика: зміст і особливості її реалізації // Фінанси України.– 2000.– №10.– С. 9–13.
195. Тарасов. П. Нарис науки фінансового права. Ярославль, 1883, С. 26–221
196. Татаренко В. О. Економічні засади місцевого самоврядування.– К., 1994.– 91 с.
- 197.Тарасевич В. До стратегії універсумізації економічних перетворень // Економіка України.– 2000.– № 11.– С. 47–54.
198. Тези міжнародної науково-практичної конференції “Проблеми вдосконалення податкової системим України”.(24–25 жовтня 1996 року, м. Київ).–№10.– 100с.
199. Титова Н.Е. История экономических учений: Курс лекций. – М.: Гуманит. изд. Центр ВЛАДОС, 1997. – 288с.
200. Ткаченко В.А., Каламбет С.В.Розвиток філософії оподаткування на основі визначення податкового потенціалу //ФінансиУкраїни.–2001.–№1.– С. 30–33.
201. Толбатов Ю.А. Економетрика: Підручнк для студентів екон. спеціальн. вищ. навч. закл. – К.: Четверта хвиля, 1997. – 320с.:іл.
202. Томчинська М. Оцінка податкової політики в Україні в 2000 і 2001 роках та її майбутніх перспектив // Економіст.– 2001.– №6.– С. 43–47.
203. Туган-Барановський М.І. Політична економія: Курс популярний: Посібник. Київ. Наукова думка. 1994. 263с.
204. Указ Президента України "Положення про місцеву державну адміністрацію" від 24 липня 1992 року // Голос України.– 1992.– 8 серпня.
205. Указ Президента України "Про основні напрями соціальної політики на період до 2004 року // Урядовий кур'єр.– 2000.– 31 травня.
206. Указ Президента України "Про впорядкування внутрішніх та зовнішніх запозичень, що проводяться органами місцевого самоврядування" від 18 червня 1998 року // Галицькі контракти.– 1998.– №26.
207. Указ Президента України від 23.05.2001р. "Концепція державної регіональної політики"// Урядовий кур'єр. – 2001.
208. Україна на шляху до Європи / За ред. Л.Хоффманна, Ф.Мьоллерс; Вступ. сл. В.Ющенко, В.Мюллера; Пер. з анг. А. Гуренової. Київ. Фенікс 2001. 344с.

209. Финансовая энциклопедия / Под ред. И.А. Блинова, А.И. Буковецкого. – М.: Государственное издательство, 1924. – 973 с.
210. Фінансове вирівнювання у Швеції: Пер. з англ. / Н.-д. фін. ін-т при Міністерстві фінансів України; Упоряд. В. І. Кравченко.– К., 1998.–52с.
211. Фінансове право / Л. К. Воронова, Г. О. Ногай, Г. О. П'ятаченко, В. І. Кравченко та ін.; Кер. авт. кол. і відп. ред. Л. К. Воронова.– Харків, 1998. – 496с.
212. Фінанси (Загальна теорія): Навч. посібник / В.М. Опарін – К.: КНЭУ, 1999. – 164с.
213. Фінанси: Навчально-методичний посібник для самост. вивч. дисц. / О.Р. Романенко, С.Я. Огородник, М.С. Зязюн – К.: КНЭУ, 1999. – 107с.
214. Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учеб.для вузов /Л.А. Дробозина, Л.П.Окунева и др. – М: ЮНИТИ, 1997.– 479с.
215. Финансы: Учебник / Родионова В.М., Вавилов Ю.Я., Гончаренко Л.И. и др. – М.: Финансы и Статистика, 1995. – 432с.
216. Финансы: Учебное пособие для студ. экон. направлений и спец, вузов / Под. ред. А.М. Ковалевой. – М.: Финансы и статистика, 1996. – 336с.
217. Финансы: Учебник для студентов вузов по экон. спец. / Л.А.Дробозина, Г.Б. Поляк, Ю.Н. Константинова и др. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 1999. – 527с.
218. Финансовая теория и политика современного государства./ Авторский коллектив Тернопольской Академии народного хозяйства, – "АБАГАР" Велико Тірново, 2002. – 208с.
219. Финансово-кредитный словарь. 2-е изд. Стереотип.: В3-х томах. / Гл.ред. В.Ф. Гарбузов.–М.: Финансы и статистика., 1994.–512с.
220. Френкель А.А. Прогнозирование производительности труда: Методы и модели. Москва.// Экономика, 1989.–213с.
221. Фишер С., Дорнбуш Р.Р., Шмалензи Р. Экономика. – М.: Дело, 1997 – 523с.
222. Хиви Джером. Финансы местных органов власти США // Финансы. – 1995. – № 10.– С. 43–47.
223. Ходорович М. И. Проблемы межбюджетных отношений в Российской Федерации // Финансы.– 1995.– № 10.–с. 15–20.

224. Хорст Ріссе. Політика у галузі оподаткування і регулювання доходів: урівнювання федеральних і регіональних інтересів. Система і досвід Федеративної Республіки Німеччини / Фонд "Україна – США". Програма сприяння парламентам України.– 4с.
225. Чирка Д.М. Напрямки збалансування місцевих бюджетів // Фінанси України. – 1998.–№1.– С. 22–25.
226. Чугунов І.Я. Влияние налоговой политики на микро- и макроэкономические процессы: Дис...канд. экон. наук 08.01.01./ Харьковский гос. Ун-т.–Х., 1997.– 256.–Бібліограф.: с.169-187.
227. Чухно А.А., Єщенко П.С., Климко Г.Н. та ін.: Основи економічної теорії / Підручник.; За ред. А.А. Чухна. – К.: Вища шк., 2001. – 606 с.: іл.
228. Шаблій О.І. Суспільна географія: теорія, історія українознавчі студії.–Л.: Львів. Нац. Ун-т ім. І.Франка, 2001.–743с.
229. Шаблиста Л.М. Податкова політика України в трансформаційний період //Актуальні проблеми економіки.–2001.–№ 3–4.– С. 26–33.
230. Шангіна Н. Створення регіональної ринкової інфраструктури // Економіка України.–2000.–№11.– С. 43–46.
231. Шах А. Реформування міжурядових бюджетно-фінансових стосунків у країнах, де зароджується і розвивається ринкова економіка / Фонд "Україна – США". Програма сприяння парламентам України.– 6 с.
232. Ширкевич Н. А. Местные бюджеты.– М.: Финансы и статистика, 1991.– 126 с.
233. Шредер Л. Податки, інші доходи і розподіл фінансів між рівнями влади. Міжнародний досвід // Фінансування місцевого самоврядування й інфраструктури міст в Україні. – К.: 1994. – С. 16–28.
234. Штурм Р. Бюджет (Перевод А. Изгоева). – СП: 1907 – 600 с.
235. Шумахер У. Фінансовий федералізм у Федеративній Республіці Німеччині // Фонд "Україна – США". Програма сприяння парламентам України.– 28 с.
236. Экономический механизм федеративных отношений. (Из доклада Центра социально-экономических проблем федерализма Института экономики РАН) Общество и экономика,– 1995. – №1, 2, 4, 5.



- 237 Юрій С.І., Бескид Й.М., і ін. Державний бюджет України: Навчальний посібник. – Тернопіль: О.О.О. "УМДС" 1998. – 277 с.
- 238 Ядгаров Я.С. История экономических учений. Учебник для вузов. 2-е издание.–М.: ИНФРА–М. 1998. – 288с.
- 249 Якушик І.Д. Оптимізація податкової політики //Фінанси України, – 2002 – №8, – С. 146-147.
- 240 Microsoft Excel 5.0. Руководство пользователя. – Microsoft Press, 1995.

# ДОДАТКИ

## Додаток А

### Розрахунок загального обсягу місцевих бюджетів

Регіони	Доходи: місц. б-тів	Обсяг доходів заг. фонду місц. б-тів	Обсяг видатків заг. фонду міс- цев. б-тів	Спец. ф-д	Б-т розвитку	Спец. ф-д за джерелами	Суб- вен- ція місь к. б- ту Хар- кова на лікві віда- да- цію нас- лід- ків ава- рії на очи- сних спо- ру- дах	Заг. розрахун- ковий обсяг місц. б-тів
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1. АРК	82964,8	999369,4	999369,4	150675,1	27116,6	123558,5	0,0	1150044,5
2. Звед. б-т. Вінниця	47889,8	821236,8	821236,8	57629,3	2370,5	55258,8	0,0	878866,1
3. З/б. Волинської	31244,5	509718,4	509718,4	46310,2	5481,6	40828,6	0,0	556028,6
4. Дніпропет- ровської	242787,1	1652028,5	1652028,5	218445,7	11281,4	207165,3	0,0	1870475,2
5. Донецької	291943,0	2148650,4	2148650,4	246213,6	11400,8	234812,8	0,0	2394864,0
6. Житомирської	28022,2	635731,5	635731,5	51848,1	2074,6	49773,5	0,0	687579,6
7. Закарпатської	25123,1	547249,5	547249,5	35178,4	5639,7	29538,7	0,0	582427,9
8. Запорізької	104529,7	865869,6	865869,6	93937,5	3812,6	90124,9	0,0	959807,1
9. Ів. Франк.	32174,5	649548,5	649548,5	37746,8	2850,9	34895,9	0,0	687295,3
10. Київської	53077,6	822012,4	822012,4	92923,9	2746,8	90177,1	0,0	914936,3
11. Кіровоград	42516,1	521436,8	521436,8	39810,2	2120,7	37689,5	0,0	561247,0
12. Луганської	95100,1	1035872,1	1035872,1	117472,6	2900,5	1145721	0,0	1153344,7
13. Львів	75278,0	1221471,3	1221471,3	94897,7	17629,1	77268,6	0,0	1346369,0
14. Миколаїв	51870,2	565253,5	565253,6	45634,8	2656,1	42978,7	0,0	610888,3
15. Одеської	180559,0	1116895,4	1116895,4	108896,8	16624,1	92272,7	0,0	1225792,2
16. Полтав.	74334,1	769737,0	769737,0	72024,8	5720,6	66304,2	0,0	841761,8
17. Рівне	28997,1	561573,8	561573,8	44739,8	1407,9	43331,9	0,0	606313,6
18. Суми	45976,6	598789,1	598789,1	41734,8	3103,3	38631,5	0,0	640523,9
19. Тернопіль	20874,1	525355,1	525355,1	33971,9	2872,8	31099,1	0,0	559327,0
20. Харків	147710,4	1340045,6	1340045,6	144039,1	10876,9	106912,2	2625 0,0	1484084,7
21. Херсонська	36648,1	487238,0	487238,0	50750,1	5001,2	45748,9	0,0	537988,1
22. Хмельницька	43283,0	659570,1	46311,7	2357,8	2357,8	43953,9	0,0	705881,8
23. Черкаська	50370,2	653557,6	653557,6	52620,7	2385,7	50235,0	0,0	706178,3
24. Чернівецька	28331,4	395033,0	395033,0	36291,4	2268,9	34022	0,0	431324,4
25. Чернігівська	35951,7	574793,3	574793,3	50642,0	2750,2	47891,8	0,0	625435,3
Звед. бт. м. Києва	375809,6	2126015,2	2126015,2	361039,9	99223,7	261816,2	-	2487055,1
Звед. м. Севасто- поль	21243,4	186887,6	186887,6	18505,3	325	18180,3	-	205392,9
Разом	2294609,4	22990939,5	22990939,5	2390293,2	254999,98	2109043,2	2625 0,0	25381232,7

## Додаток Б

### Алгоритм розрахунку індексів податкоспроможності для обласних бюджетів.

№ п/п	Міста і райони	Населення (тис.чол.) 1999	Населення (тис.чол.) 2000	Населення (тис.чол.) 2001	1999			2000			2003 про-ект	2003 прогноз	1998		
					Доходи, що враховуються при визначенні обсягів між бюджетних трансферів			Індекси податкоспроможності для обласних бюджетів					2823020,1	Населення тис.чол.	Доходи К-І
1	Бюджет АР Крим	2134,7	2117,7	2031,3	45260,1	65084,6	97891,3	0,9009	0,9277	1,0119	0,9458	120526,5			
2	Бюджет Вінницької обл..	1831,5	1815,0	1771,8	30469,6	39341,2	57187,0	0,7069	0,6543	0,6777	0,6797	74690,0	1847,10	26933,19	0,7001
3	Бюджет Волинської обл..	1063,9	1058,7	1060,6	14920,8	20905,2	29533,5	0,5959	0,5961	0,5847	0,5922	38230,0	1067,90	13568,62	0,6101
4	Бюджет Дніпропетровської обл..	3745,0	3712,6	3560,5	143793,3	101050,1	276442,2	1,6542	1,5534	1,6303	1,6123	360297,1	3775,40	133406,61	1,6956
5	Бюджет Донецької обл..	5007,9	4953,0	4842,9	172033,6	242949,0	331506,4	1,4597	1,4807	1,4373	1,4594	438126,2	5064,40	155590,40	1,4751
6	Бюджет Житомирської обл..	1445,5	1432,7	1389,2	20625,0	26448,6	37359,2	0,6071	0,5573	0,5647	0,5766	49894,8	1457,10	19428,71	0,6402
7	Бюджет Закарпатської обл..	1287,4	1284,0	1257,7	17287,4	24391,6	32013,3	0,5706	0,5781	0,5345	0,5613	43582,4	1288,20	14180,66	0,5285
8	Бюджет Запорізької обл..	2023,8	2004,8	1926,4	73619,1	108628,4	139454,9	1,5877	1,6356	1,5200	1,5819	191041,3	2042,50	61073,97	1,4357
9	Бюджет Івано-Франківської обл..	1460,6	1456,8	1409,3	22201,1	31410,8	44065,1	0,6459	0,6509	0,6565	0,6510	57122,8	1463,60	20280,75	0,6653
10	Бюджет Київської обл..	1849,6	1830,5	1827,6	39352,1	57097,7	79935,5	0,9041	0,9416	0,9184	0,9213	102900,0	1864,00	31748,69	0,8178
11	Бюджет Кировоградської обл..	1183,8	1168,5	1128,7	20477,0	28041,1	39323,2	0,7360	0,7244	0,7315	0,7303	51555,2	1197,80	19934,77	0,7991
12	Бюджет Луганської обл..	2673,8	2643,0	2546,1	58505,5	74319,2	109709,6	0,9298	0,8488	0,9048	0,8945	142625,7	2706,40	52946,08	0,9393
13	Бюджет Львівської обл..	2728,6	2716,6	2025,8	51064,5	74249,5	105071,7	0,7962	0,8251	0,8402	0,8199	134106,3	2739,60	43296,05	0,7588
14	Бюджет Миколаївської обл..	1309,9	1298,8	1264,4	31025,0	47339,8	69059,4	1,0064	1,1049	1,1468	1,0853	85242,8	1322,50	27159,67	0,9861
15	Бюджет Одеської обл..	2528,6	2510,4	2467,7	77009,1	106469,4	142342,5	1,2941	1,2803	1,2112	1,2622	192147,0	2547,80	64936,01	1,2238
16	Бюджет Полтавської обл..	1693,1	1677,6	1630,1	46523,2	63437,0	87841,5	1,1676	1,1413	1,1315	1,1473	116327,2	1708,30	39041,78	1,0973
17	Бюджет Рівненської обл..	1190,3	1187,9	1173,1	16745,6	23394,5	35270,9	0,5978	0,5945	0,6313	0,6078	43769,8	1192,20	16383,25	0,6598
18	Бюджет Сумської обл..	1354,5	1337,7	1299,7	27430,3	39659,4	61921,9	0,8605	0,8952	1,0004	0,9177	74288,0	1369,80	23958,85	0,8398
19	Бюджет Тернопільської обл..	1163,9	1157,6	1142,0	14341,0	18820,3	36475,0	0,5236	0,4908	0,4868	0,5005	35362,2	1168,40	12706,46	0,5222
20	Бюджет Харківської обл..	2997,9	2969,9	2910,4	74500,0	118621,5	156459,8	1,0560	1,2057	1,1268	1,1299	203435,4	3024,40	67867,33	1,0774
21	Бюджет Херсонської обл..	1237,1	1226,4	1173,7	20155,5	26207,7	40326,3	0,6923	0,6547	0,7214	0,6890	50821,8	1246,80	20700,93	0,7972
22	Бюджет Хмельницької обл..	1474,0	1460,6	1430,8	22210,8	28836,1	42104,3	0,6403	0,5964	0,6179	0,6183	54382,4	1485,70	22896,79	0,7400
23	Бюджет Черкаської обл..	1463,7	1450,8	1401,8	28133,0	39186,6	33221,9	0,8167	0,8154	0,8272	0,8196	71745,3	1478,70	25684,87	0,8340
24	Бюджет Чернівецької обл..	935,4	932,3	922,7	13082,5	16368,0	22287,6	0,6213	0,5293	0,5072	0,5529	31288,2	938,50	13035,70	0,6669
25	Бюджет Чернігівської обл..	1302,9	1285,3	1236,0	23762,4	33619,7	44822,9	0,7424	0,7896	0,7615	0,7644	59281,4	1318,50	20551,15	0,7484
	Всього	47087,4	46689,2	45430,3	1108154,2	1546676,8	2163626,8	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	2833040,0	47473,30	988727,72	1,0000



## Додаток Ж

## Розрахунок додаткової дотації на стимулювання приросту податкоспроможності місцевих бюджетів

Адміністрати- вно- територіальні одиниці	Доходи, що враховуються при ви- значенні міжбюджетних трансферів (після коригування)			Видатки, що враховуються при визначенні між бюджетних тран- сферів			Перевищення аб- солютного приро- сту по доходах над абсолютним приростом по ви- датках	Обсяг додат- кової дота- ції
	2002 рік	2003 рік	Відхи- лення	2002 рік	2003 рік	Відхи- лення		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
АР Крим	410584	494271,8	83687,8	613609,6	654354	40744,4	42943,4	2712,5
Вінницька	247073,4	292369	45295,6	476509,3	528049,9	51540,6		
Волинська	135403,9	157182,6	21778,7	300981,9	335404,4	34422,5		
Дніпропетров- ська	1081469,4	1250890,7	169421,3	961299	1033157, 8	71858,8	97562,5	6162,6
Донецька	1371263,6	1583114,3	211850,7	1244964,1	1338180, 5	93216,4	118634,3	7493,7
Житомирська	175039,6	199368,9	24329,3	398435,2	429366	30930,8		
Закарпатська	167326,6	192415,5	25088,9	360788	399267,7	38479,7		
Запорізька	582418	703106,5	120688,5	532920,9	567482,4	34561,5	86127	5440,2
Івано- Франківська	195373,5	224218,9	28845,4	401587,6	444701,3	43113,7		
Київська	336900,4	411239,7	74339,3	483972	529614,8	45642,8	28696,5	1812,7
Кіровоградська	170329,8	192787,9	22458,1	309718,6	337848,3	28129,7		
Луганська	476999,9	554408,7	77408,8	659828,4	687336,2	27507,8	49901	3152
Львівська	483290,4	551212,1	67921,7	694826,5	780568,4	85741,9		
Миколаївська	263560,7	329661,5	66100,8	353630,3	386082,8	32452,5	33648,3	2125,4
Одеська	615626,5	733696	118069,5	667218,4	721650,7	54432,3	63637,2	4019,6
Полтавська	375850,4	444901	69050,6	440810	486618,1	45808,1	23242,5	1468,1
Рівненська	152560,7	174996,4	22435,7	342983,5	366138,4	23154,9		
Сумська	228961,9	275229,8	46267,9	345938,6	377185,4	31246,8	15021,1	948,8
Тернопільська	130491,6	145602,5	15110,9	305461,2	342079,7	36618,5		
Харківська	679911,2	805913,1	126001,9	732163,1	796259,2	64096,1	61905,8	3910,3
Херсонська	174193,7	200444,1	26250,4	330839,4	355092,4	24253	1997,4	126,1
Хмельницька	196910,8	211600,8	14690	395963,7	434513,9	38550,2		
Черкаська	236294,9	273083,8	36788,9	387204,3	424599,8	37395,5		
Чернівецька	120272,6	131830,3	11557,7	254110,9	276392,4	22281,5		
Чернігівська	201636,2	232056,7	30420,5	337578,1	370934,9	33356,8		
м. Севастополь	106918,3	135045,3	28127	112840,8	127843,2	15002,4	13124,6	829
Всього:	9316662	10900647, 9	1583985, 9	12446183, 4	1353072 2,6	1084539, 2	636441,6	40201

Регіони	Дод. дотації на вирівн. диспропорцій нерівном. І мережі бюдж. уст (4% до обс. дотації вирівнювання)	дод. дотація на стимулювання приросту податко-спроможнос-ті місц б-тів.	Субвенція на здійснення програм соц. зах				Субвенція на погаш. осн. суми боргу за кредитами, наданими 1999 році ВАТ “Держ. Ощад банк України” Закарпатськ. обл. на лікв. Наслідок стих. лиха	Субвенція на створення нових робочих міст працівникам вугільної промисловості, які вивільн. У зв'язку із закриттям шахт та перед. сфери шахт міст	Субвенція на забезпеч. інсуліном хворих на цукровий діабет та ін. ліків онкологічно хворим	Субвенція наз. гр-нам які постраждали від ЧАЕС на оплату комун. послуг	Субвенція на компенсацію Вт доходів б-ту м. Севастополь по уплаті за землю	Субвенція на буд-во житла військовослужб. учасникам бойових дій в Авганістані	Субвенція миському б-ту м. Одеси на збереж. Історич. Забудови в центр. частині міста	
			Виплата допомог сім'ям з дітьм, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства та дітям інвалідам	Над. Пільг. Ветеранам Війни і праці ветеранам ВСУ та субсидії на придбання твердого та рідкого палива і окр газу	Надан-ня пільг ветеранам Війни	Над пільг								
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
АРК	8688,8	2712,8	60037,6	35965,0	17780,6	17912,1	0,0	0,0	7725,9	567,0	1282,0	2620,0	9323,0	0,0
Вінниця	7011,7	0,0	84893,0	62231,6	51642,3	19675,8	0,0	0,0	6837,4	1039,5	2765,2	3420,0	5780,6	0,0
Волинська	4453,7	0,0	65291,5	43149,3	5271,3	9615,0	0,0	2700,0	3394,8	869,4	2725,4	2800,0	2799,1	0,0
Дніпропет	13718,8	6162,6	80188,9	192837,6	8292,6	36414,6	0,0	1542,0	18063,0	623,7	5196,1	5440,0	7603,7	0,0
Донецьк	17769,3	7493,7	118376,2	183652,4	14616,4	45541,1	0,0	89837,5	22400,1	529,2	5160,2	7320,0	5830,8	0,0
Житомир	5701,3	0,0	57693,8	53183,4	18916,0	15018,0	0,0	500,0	4831,4	926,1	11673,6	3180,0	6719,7	0,0
Закарпат.	5301,7	0,0	54070,4	26864,1	3773,1	6306,6	15000,0	0,0	4228,1	737,1	709,6	3310,0	2558,0	0,0
Запоріж.	7535,3	5440,2	56411,8	67506,9	19081,4	20091,9	0,0	0,0	8659,2	567,0	1868,0	3510,0	3185,8	0,0
Ів. Франків	5905,0	0,0	77020,4	65485,0	3369,9	8932,4	0,0	0,0	4870,1	756,0	1023,9	2680,0	2630,0	0,0
Київська	7032,5	1812,7	38276,8	110279,1	9776,1	17580,1	0,0	0,0	8161,1	737,1	34927,8	3190,0	7546,7	0,0
Кіровоград.	4486,1	0,0	39014,2	45683,8	20769,6	11576,3	0,0	5649,0	5528,4	642,6	2241,2	2940,0	2541,2	0,0
Луганськ.	9126,8	3152,0	40863,7	99368,7	5491,6	25493,1	0,0	49136,0	11508,7	491,4	2881,1	4180,0	1742,7	0,0
Львівська	10364,8	0,0	138754,5	162090,1	3954,1	19417,1	0,0	3194,0	10746,4	1266,3	1805,8	6100,0	7931,8	0,0
Миколаїв.	5126,6	2125,4	45545,0	38088,4	10255,9	11724,0	0,0	0,0	5519,6	642,6	1162,7	2530,0	4580,3	0,0
Одеська	9582,4	4019,6	63459,3	63931,9	18379,5	20373,1	0,0	0,0	11088,8	793,8	1782,8	5950,0	12324,5	3000,0
Полтав.	6461,6	1468,1	40480,9	109816,5	11295,1	17844,2	0,0	0,0	8221,3	926,1	4517,8	2890,0	4863,2	0,0
Рівнен.	4861,8	0,0	76112,6	55226,0	4689,4	9252,4	0,0	0,0	4350,9	718,2	6444,0	2220,0	2563,0	0,0
Сумська	5008,5	948,8	40887,6	76637,0	22566,0	14374,7	0,0	0,0	6246,4	661,5	2440,6	2240,0	3616,0	0,0
Тернопіль.	4542,3	0,0	69558,9	59710,0	9039,8	9195,8	0,0	0,0	3890,4	926,1	1372,2	2470,0	1695,8	0,0
Харків.	10573,1	3910,3	82710,9	209112,7	22052,5	29609,4	0,0	0,0	14724,3	737,1	4369,5	6700,0	11576,2	0,0
Херсон.	4715,1	126,1	28041,5	26542,0	11887,7	10310,2	0,0	0,0	6233,9	585,9	962,1	3920,0	2173,0	0,0
Хмельницька	5769,7	0,0	62304,8	64785,1	15009,2	15984,7	0,0	0,0	6862,7	1096,2	1606,9	2570,0	5783,9	0,0
Черкаська	5638,1	0,0	50437,1	66505,6	16961,5	15172,1	0,0	4300,0	8111,0	718,2	4779,6	2340,0	3624,4	0,0
Чернівець	3670,1	0,0	41759,6	21623,0	7646,3	5946,4	0,0	0,0	3639,8	510,3	956,4	2150,0	2407,3	0,0
Чепнігів	4925,5	0,0	43905,5	64004,8	18904,0	16066,0	0,0	500,0	6098,1	812,7	5194,5	2830,0	4665,6	0,0

## Додаток К

### Динаміка надходжень плати за землю за 1996-2002 роки

(тис.грн.)

№ п/п	Найменування областей	1996 рік	1997 рік	1998 рік	1999 рік	2000 рік	2001 рік	2002 рік
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	АР Крим	38927	24488	28949	32744,52	48042	52731	58220,02
2	Вінницька	22009	18517	26911	22051	27688	34333	37665
3	Волинська	8802	13024	12573	10851	13533	16530	18801
4	Дніпропетровська	112764	212426	175721	171297	191766	235924	276494
5	Донецька	124239	149179	172262	177903	198250	225014	240825
6	Житомирська	14140	14581	16240	13672	14608	17753	20694
7	Закарпатська	5452	6113	8709	9293	10882	12319	13484
8	Запорізька	41033	48592	54666	55928	66861	76239	89408
9	Івано-Франківська	12960	13619	14453	14899	18382	21653	24877
10	Київська	17825	23280	26766	23000	30997	37087	37738
11	Кіровоградська	18364	20782	27623	21374	31630	36260	39146
12	Луганська	52149	50821	57619	57057	54563	60746	65812
13	Львівська	21886	28381	29338	31019	48056	55463	62953
14	Миколаївська	20598	22778	26057	25700	26665	35605	42237
15	Одеська	41650	58979	73193	74291	88043	92253	100187
16	Полтавська	31787	28373	35354	35900	45782	54654	60296
17	Рівненська	5572	10240	13110	10901	15284	17836	20073
18	Сумська	14505	18800	23368	25325	29340	41007	39860
19	Тернопільська	7303	9349	11964	10924	15663	13318	15654
20	Харківська	56380	55512	61873	64402	76626	73130	97946
21	Херсонська	15800	20079	20822	17358	21688	28055	31215
22	Хмельницька	13177	17874	21241	19469	20600	27156	28645
23	Черкаська	19771	17966	26434	21907	30703	42316	49272
24	Чернівецька	7413	8047	11587	10342	13730	14162	17379
25	Чернігівська	13288	17589	18063	13926	20528	24258	25891
26	м. Київ	65214	85976	96729	126540	205185	259088	275840
27	м. Севастополь	9223	10018	23227	6151	10191	13549	14950
	Всього:	812258	1005383	1114853	1104198	1375285	1618446	1805565

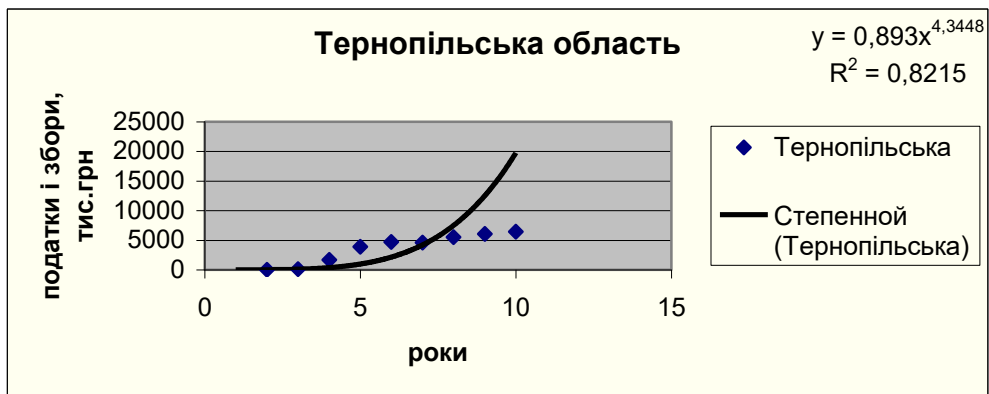
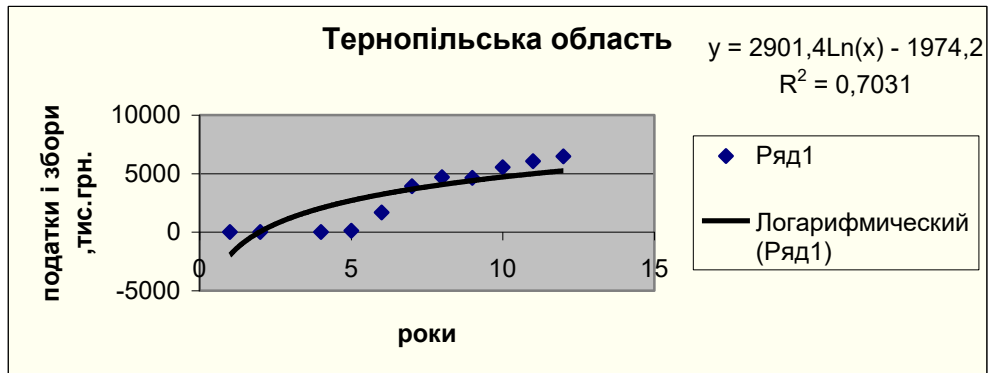


Додаток Л  
Динаміка надходжень місцевих податків і зборів за 1993-2002 роки

№ п/п	Найменування областей	За 1993 рік	За 1994 рік	За 1995 рік	За 1996 рік	За 1997 рік	За 1998 рік	За 1999 рік	За 2000 рік	За 2001 рік	За 2002 рік
1	АР Крим	3,8	402	4921	11397	14310	16002	19987	21390	22548	26630
2	Вінницька	0,4	105	2918	7535	10077	11165	11527	12222	12248	12610
3	Волинська	3,4	221	1853	5147	7644	9695	11001	11472	12116	11448
4	Дніпропетровська	31,4	1029	11164	25213	34725	29141	31977	34894	39067	39274
5	Донецька	3,2	676	11877	27474	33502	37238	42379	44687	43025	45137
6	Житомирська	2,1	111	3076	7370	8497	8663	9307	11043	12213	12374
7	Закарпатська	7,0	99	2294	5186	5445	5211	7000	8514	8874	9276
8	Запорізька	6,8	545	6692	14253	18192	21312	22136	22564	23303	24080
9	Івано-Франківська	2,4	138	1989	5231	6644	7620	7928	9795	9728	10433
10	Київська	3,5	199	3235	7912	9345	10257	10698	11538	11691	12950
11	Кіровоградська	18,0	264	2546	4819	6441	5952	6339	7296	7363	8177
12	Луганська	11,2	394	6771	17170	18995	19736	21103	20362	21504	21119
13	Львівська	51,9	920	8601	16215	18263	19539	21939	23857	21815	20576
14	Миколаївська	0,6	98	1267	4933	6789	7177	8963	10094	10626	11510
15	Одеська	0,4	686	6314	14000	17999	21783	29183	30871	33274	37236
16	Полтавська	20,0	286	4785	9151	12315	13747	15528	16317	16706	16983
17	Рівненська	7,7	158	2248	5462	6125	6953	7782	9002	9259	9648
18	Сумська	1,4	89	2769	6046	7180	7685	8264	8383	8329	8655
19	Тернопільська	3,5	106	1677	3923	4689	4622	5539	6047	6462	7199
20	Харківська	41,3	812	11501	24825	30055	33874	38008	35497	40831	44388
21	Херсонська	1,2	118	1981	5075	6323	6739	7861	8703	9040	9923
22	Хмельницька	14,3	231	3905	9628	15190	15799	14916	16373	18262	22364
23	Черкаська	8,7	260	3076	7202	7846	8749	8905	9777	10079	10095
24	Чернівецька	3,1	207	2180	5284	6953	9357	9176	12127	12588	12126
25	Чернігівська	10,6	142	3679	6774	8065	9093	9245	9947	10529	10882
26	м. Київ	50,2	836	11926	26022	35942	42389	51138	68140	77124	81685
27	м. Севастополь	2,2	39	750	1807	2681	4026	4438	5146	5430	5663
	Всього:	310,1	9171	125995	285054	360232	393522	442226	486061	514031	542441

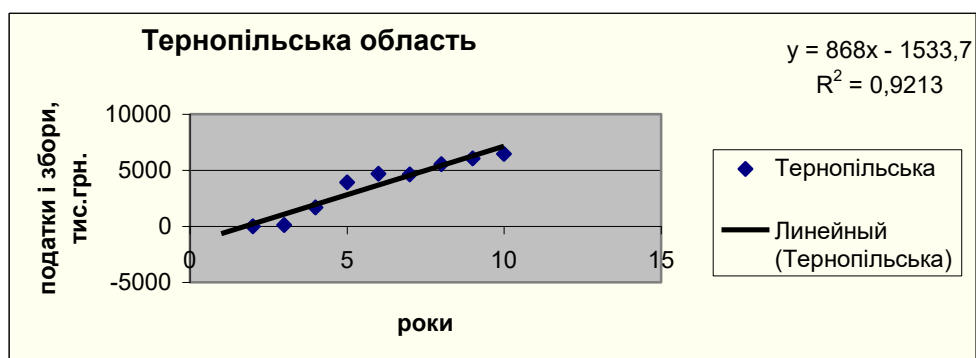
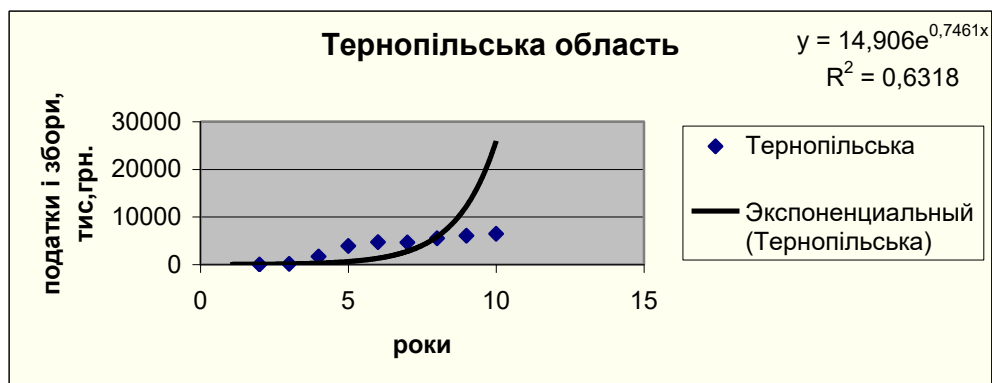
Додаток М

Трендові залежності податкових надходжень за 1993-2002р.  
по Тернопільській області



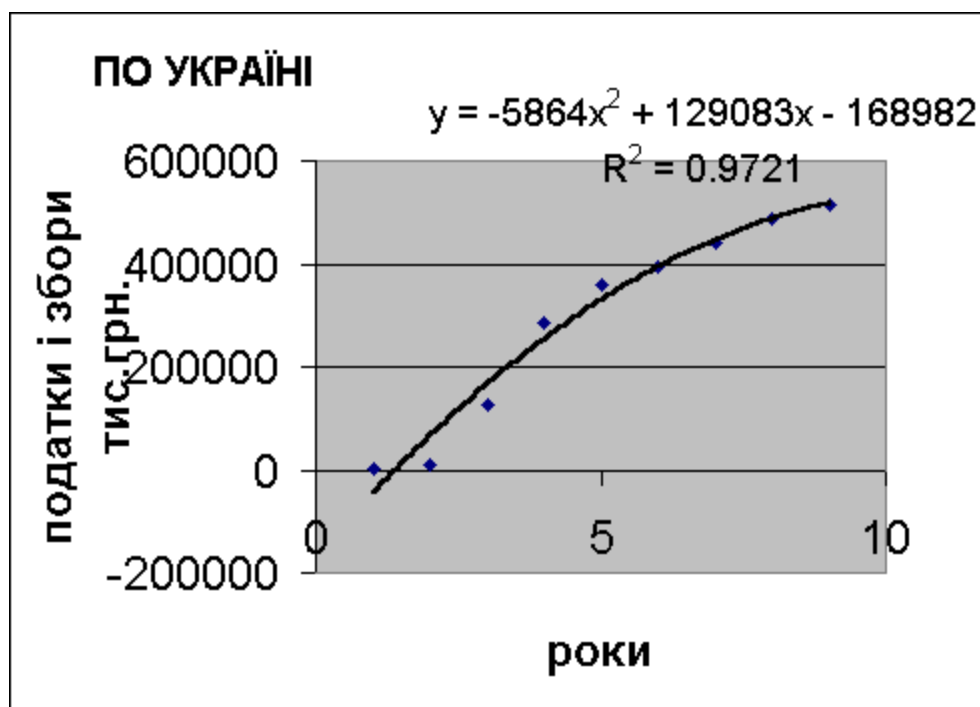
## Додаток Н

Трендові залежності податкових надходжень за 1993-2004р.,  
по Тернопільській області



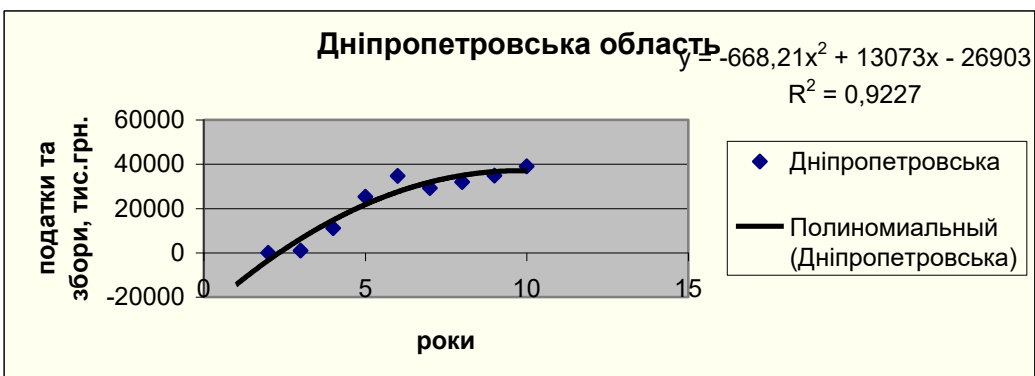
## Додаток П

Трендові залежності податкових надходжень за 1993-2002р.  
в цілому по Україні



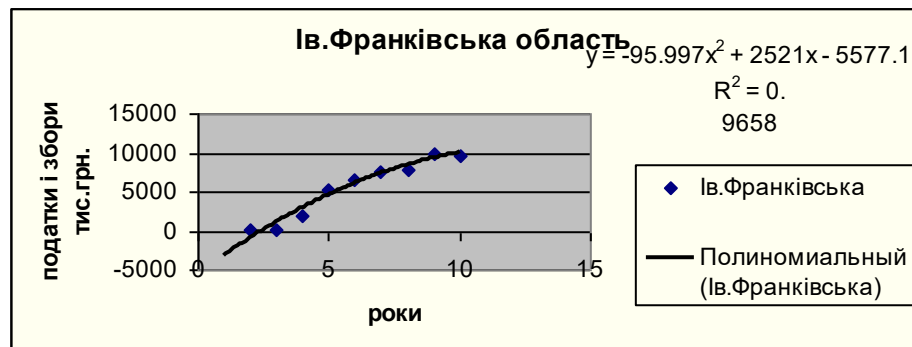
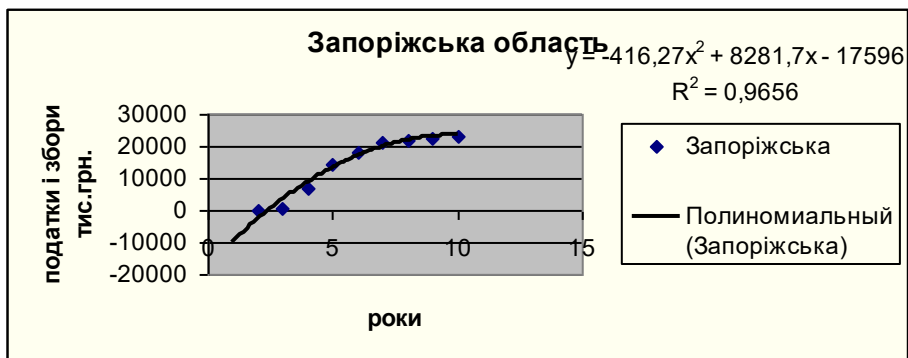
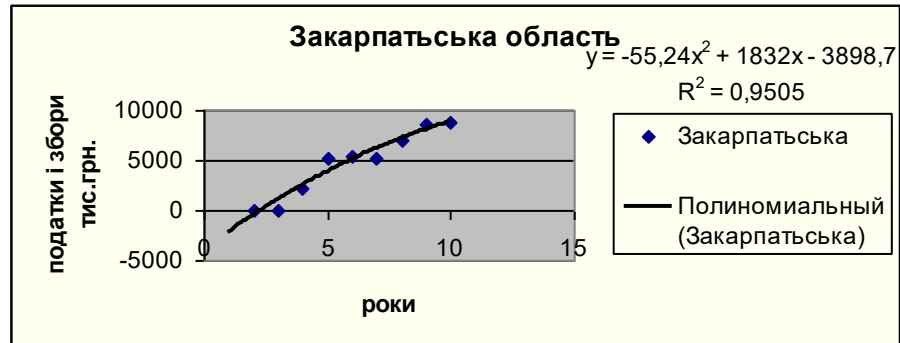
## Додаток Р

Трендові залежності податкових надходжень за 1993-2002р.,  
АРК, Вінницькій, Волинській, Дніпропетровській областях.



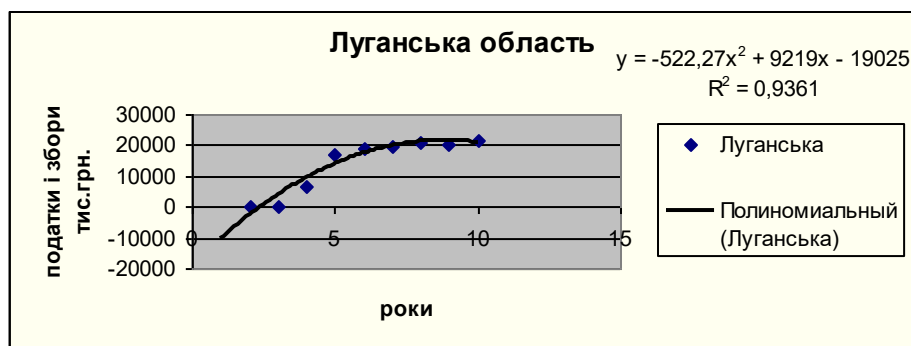
## Додаток С

Трендові залежності податкових надходжень за 1993-2002 р.  
по Закарпатській, Запоріжській, Ів.Франківській, Київській областях



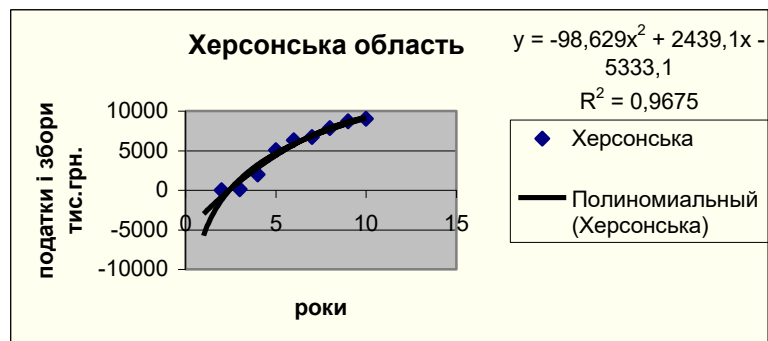
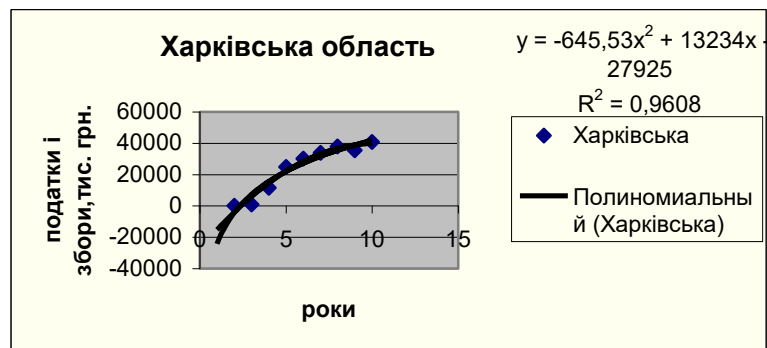
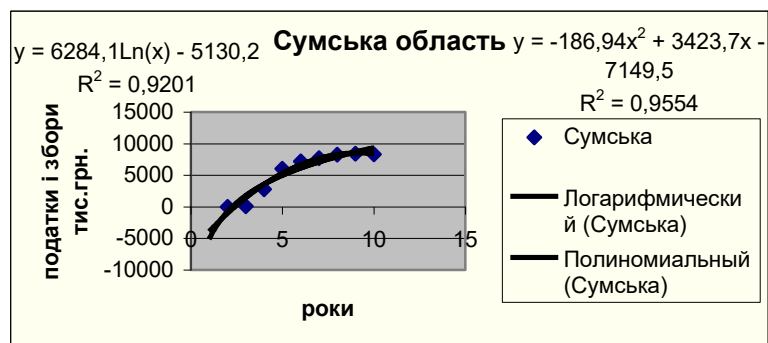
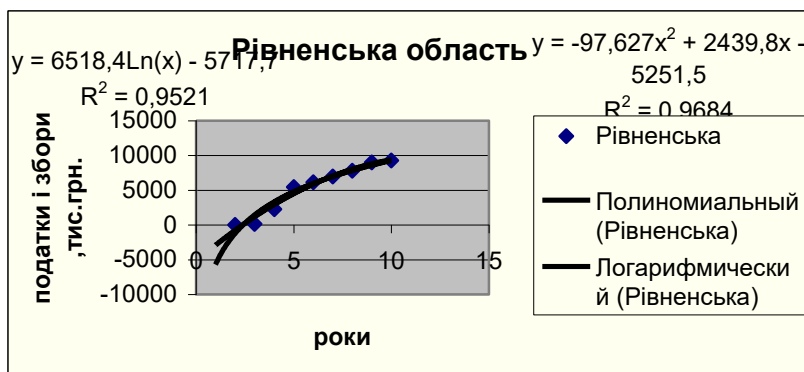
## Додаток Т

Трендові залежності податкових надходжень за 1993-2002 р.,  
по Кіровоградській, Луганській, Львівській областях



## Додаток У

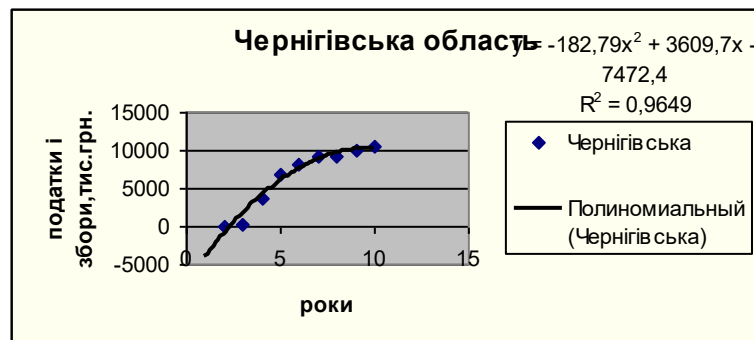
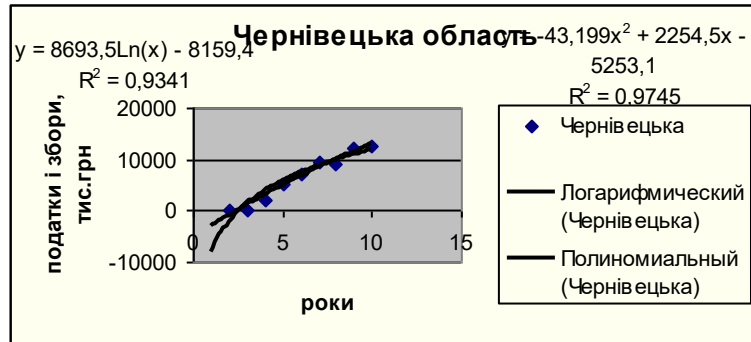
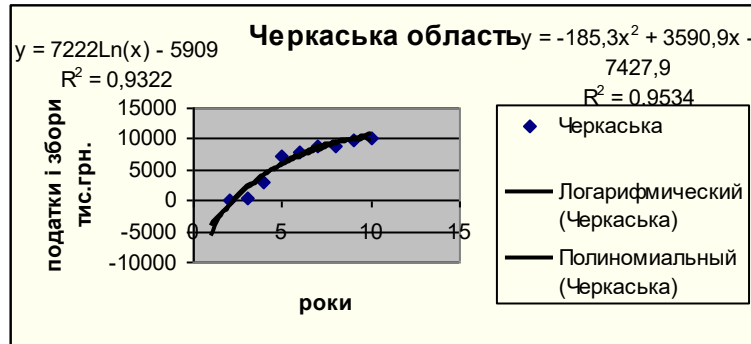
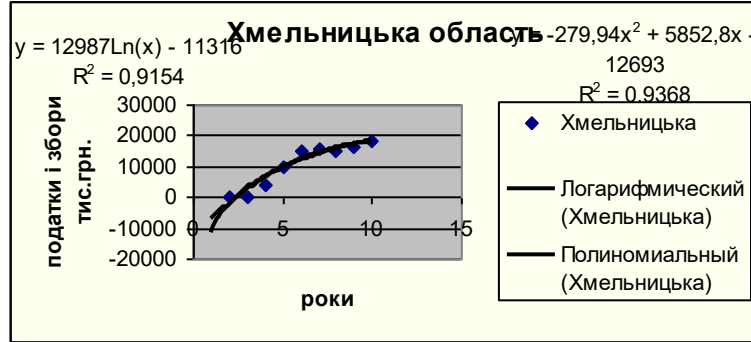
Тредові залежності податкових надходжень за 1993-2002р.  
Рівненської, Сумської, Харківського, Херсонської областей





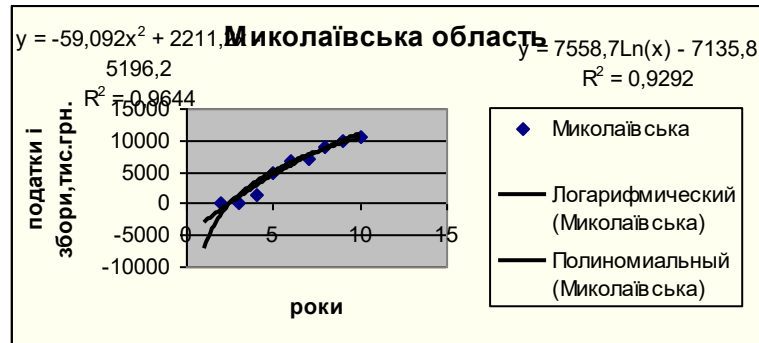
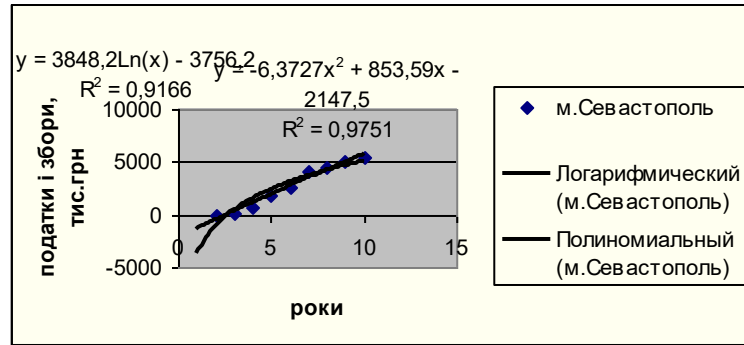
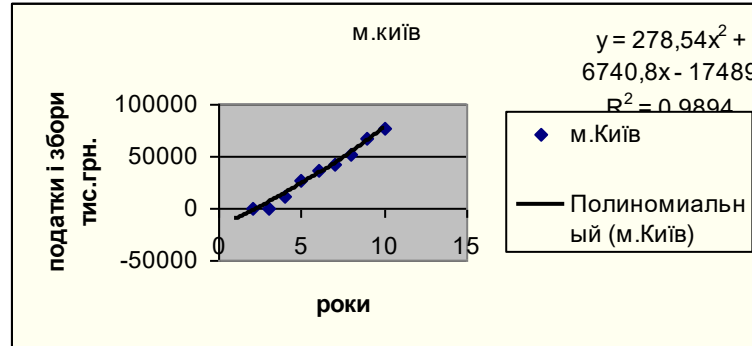
Додаток Ф

Трендові залежності податкових надходжень за 1993-2002 р.,  
по Хмельницькій, Черкаській, Чернівецькій, Чернігівській областях



Додаток Х

Трендові залежності податкових надходжень за 1993-2002р.  
по Миколаївській області, м. Києва, м. Севастополя



Додаток Ц

Трендові залежності податкових надходжень за 1993-2002р.  
по Донецькій, Житомирській, Одеській, Полтавській областях

