

УДК 338.244:336.1+334.012.74(477)

**БЮДЖЕТНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В
КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ
УКРАЇНИ****Міщенко Л.О., к.е.н.
Кужман М.О.***Університет митної справи та фінансів*

У статті викладено результати реалізації реформи бюджетної децентралізації. Обґрунтовано, що одним з основних інструментів передачі до органів регіонального та місцевого самоврядування від центрального уряду повноважень за розвиток регіонів і пов'язаної з ними відповідальності є фінансовий механізм та бюджет. Встановлено джерело формування бюджету та чинники його розподілу. А також інструменти бюджетного регулювання. Визначено поняття «децентралізація». Проаналізовано результати процесу бюджетної децентралізації на прикладі Дніпропетровської області. Визначено напрями удосконалення важелів регулювання регіонального розвитку в контексті децентралізації бюджетної системи України. Доведено, що подальша реалізація реформи бюджетної децентралізації та забезпечення ефективності механізму бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку потребує розширення прав місцевих органів влади, зміцнення їх бюджетної самостійності та визначення відповідальності.

Ключові слова: бюджет, регіональний розвиток, механізм бюджетного регулювання, соціально-економічний розвиток, децентралізація

UDC 338.244:336.1+334.012.74(477)

**BUDGETARY REGULATION OF REGIONAL DEVELOPMENT IN
THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION OF THE BUDGETARY
SYSTEM OF UKRAINE****Mishchenko L.O., Ph.D.
Kuzhman M.O.***University of Customs and Business Finance*

This article outlines the results of the implementation of the budget decentralization reform. It substantiates that financial mechanism and budget are the main instruments, which empower central government to transfer regional development and related responsibilities to regional and local government bodies. Subsequently, this paper establishes the source of budget formation and factors of its distribution, while determining the tools of budgetary regulation. The current work also gives the definition of "decentralization". Results of the budget decentralization process of Dnipropetrovsk region serve as a main example in the analysis. Additionally, this article provides the directions of improvement in regional development regulation in the context of decentralization of Ukrainian budgetary system. Finally, it concludes that further

realization of the budget decentralization reform and accompanying effectiveness of (budgetary regulation) mechanism of socio-economic development requires the expansion of the local authorities rights, strengthening their budgetary autonomy and promotion of autonomous determination of responsibilities.

Keywords: budget, regional development, budgetary regulation mechanism, social and economic development, decentralization.

Актуальність проблеми. Важливою передумовою побудови демократичної держави є фінансова незалежність органів місцевого самоврядування, оскільки розв'язання більшості фінансових питань саме на місцевому рівні є основою вирішення загальнодержавних соціально-економічних і політичних проблем у державі.

Відповідальність державних та місцевих органів влади за забезпечення соціально-економічного розвитку, зокрема регіонального є головною ознакою демократичного суспільства. За принципом субсидіарності з метою максимального задоволення потреб громадянської влади має бути наближеною до кожного громадянина. У зв'язку з цим актуальною є передача повноважень і пов'язаної з ними відповідальності за розвиток регіонів від центрального уряду до органів регіонального та місцевого самоврядування. Одним з основних інструментів реалізації таких повноважень є фінансовий механізм та бюджет [1].

Аналіз останніх наукових досліджень. Проблеми формування та використання місцевих бюджетів висвітлено в працях таких вітчизняних науковців як: В. Бодрова, М. Деркача, О. Кириленко, І. Когут, В. Кравченка, Л. Лисяк, І. Луніної, Ц. Огонь, К. Павлюк, Н. Рекової, С. Слухая, Н. Старостенко, Г. Тельнової та інших.

Серед зарубіжних вчених, вагомий внесок у дослідження питань, пов'язаних з місцевими фінансами зробили такі, як: С. Алмазов, С. Бейлі Е. Блейклі, Дж. М. Б'юкенен, Р. Масгрейв та П. Масгрейв та інші.

Разом з тим сучасні аспекти фінансової децентралізації та проблеми регулювання децентралізацією бюджетної системи потребують більш детального дослідження.

Мета дослідження: аналіз наслідків реалізації реформи бюджетної децентралізації та обґрунтування подальших напрямів удосконалення важелів регулювання регіонального розвитку в контексті децентралізації бюджетної системи України.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сьогоднішній день в країнах з розвинутою ринковою системою сформувалися ефективні моделі функціонування бюджетної системи. Разом з тим, трансформаційні процеси, що сьогодні відбуваються в Україні, мають свої особливості й потребують вивчення досвіду світової фінансової науки та пошуку шляхів його ефективного використання. Нині в Україні у сфері бюджету концентруються найгостріші проблеми економічного й соціального життя держави. Це бюджетний дефіцит і державний борг, повнота мобілізації коштів до бюджету та ефективність їх витрачання та розподілу.

Для виконання державних функцій державі потрібні фінансові ресурси, які вона отримує шляхом формування і використання централізованого фонду грошових коштів – державного бюджету. Державний бюджет (місцеві бюджети) завжди складається з двох частин: доходної і витратної. Доходна частина показує обсяги і джерела доходів бюджету, а витратна – бюджетні видатки та їх обсяги [2].

Політичне значення бюджету – законодавчий орган своїм волевиявленням затверджує обсяг видатків та доходів бюджету на плановий рік і цим ставить уряд під свій контроль. Бюджет є результатом компромісу між альтернативними поглядами на бажані масштаби і характер діяльності уряду. В економічному розумінні бюджет є сукупністю грошових відносин між державою і юридичними та фізичними особами з приводу формування і використання централізованого фонду коштів, призначеного для забезпечення виконання державою її функцій.

Основним джерелом формування бюджету є ВВП. Права держави в його розподілі ґрунтуються на двох чинниках:

- на виконанні нею суспільних функцій, оскільки централізація ВВП у бюджеті є, по суті, платою суспільства за виконання державою її функцій;

- держава може брати участь у розподілі ВВП як один із суб'єктів його створення, будучи власником засобів виробництва у державному секторі, тобто здійснюючи підприємницьку діяльність [3].

Враховуючи надзвичайне значення бюджету, необхідна чітко налагоджена система управління ним, щоб забезпечити своєчасне й повне надходження доходів, та раціональне, цільове й ефективне використання коштів. Правове поле, в рамках якого протікає бюджетний процес,

утворюють Конституція України, Бюджетний кодекс України, Закони «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про стимулювання розвитку регіонів», щорічні Закони «Про Державний бюджет України на поточний рік», а також Податковий кодекс України.

Забезпечення цілеспрямованого впливу на темпи та якість економічного зростання потребує формування відповідної системи бюджетного регулювання, спрямованої на управління результатами на основі використання сукупності механізмів бюджетної підтримки, удосконалення інституційного забезпечення фінансово-економічних перетворень. У зв'язку з цим актуальним є передавання прав і пов'язаної з ним відповідальності за розвиток регіонів з центру на місця, від уряду до місцевих органів влади, тобто регіоналізація. Вона є загальносвітовою тенденцією у розвитку соціально-економічної діяльності країни [4].

Регіоналізація передбачає децентралізацію влади та управління, делегування державою певних повноважень на рівень регіонів, тобто, наближує систему управління до об'єкта, яким управляють, а саме: регіональні органи влади та управління до інтересів і потреб суб'єктів життєдіяльності на території регіону. У розвитку регіоналізму найбільш істотним є не автономія регіону сама по собі. Головне полягає в тому, що надана регіону певна незалежність примушує місцеві органи влади і управління до реалізації цілей і пріоритетів соціально-економічного розвитку гнучким і оперативним чином реагувати на зміни в регіоні та в зовнішньому, стосовно до нього, середовищі [5].

Протягом багатьох років заходи з регіонального розвитку традиційно фінансувалися за рахунок джерел Державного бюджету України та місцевих бюджетів, позик під державні або муніципальні гарантії, позабюджетних коштів, у тому числі коштів громад, приватного сектору та міжнародних організацій.

Кошти державного бюджету на цілі розвитку регіонів та територій виділяються через інвестиційні субвенції на капітальні видатки, Державний фонд регіонального розвитку, угоди регіонального розвитку, програми підтримки депресивних територій, державні цільові програми та регіональні програми розвитку окремих галузей тощо.

До коштів місцевих бюджетів, які спрямовуються на розвиток регіонів, відносяться: власні доходи, трансферти з державного бюджету, фінансування в рамках міжнародних програм та проектів транскордонного співробітництва.

Традиційними інструментами бюджетного регулювання є субвенції на соціально-економічний розвиток регіонів, Державний фонд регіонального розвитку та капітальні видатки, що розподіляються Кабінетом Міністрів України [6].

У практичних та теоретичних дослідженнях вітчизняних та зарубіжних науковців поняття «децентралізація» є багатоаспектним. У широкому розумінні децентралізація – це процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру з метою оптимізації та підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів. Крім того, децентралізація – це специфічний метод управління, який є важливим для місцевої демократії та розвитку [7].

Фінансова децентралізація вважається найефективнішою формою управління бюджетними коштами на місцях. Її основою є принцип зменшення ступеня впливу центру на розвиток регіонів і регіональної економіки зокрема. Фінансова децентралізація передбачає процес розподілу функцій і повноважень, а також фінансових ресурсів і відповідальності між центральним і місцевими рівнями управління [4].

Відповідно до ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [8]

Постановою КМ України №333-р від 1 квітня 2014 року уряд ухвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, якою передбачено посилення фінансової основи місцевого самоврядування шляхом [9]:

- обчислення трансфертів вирівнювання на основі уніфікованих стандартів надання публічних послуг;
- запровадження прямих міжбюджетних відносин з державним бюджетом для всіх місцевих бюджетів;
- збільшення власних ресурсів місцевого самоврядування за рахунок підвищення ефективності місцевих податків і зборів та закріплення частини загальнонаціональних податків за місцевими бюджетами;

- недопущення надання іншими органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади податкових пільг, які зменшують власні доходи місцевих бюджетів;

- спрощення доступу органів місцевого самоврядування до кредитних ресурсів;

- надання територіальним громадам права об'єднувати свої майно та ресурси в межах співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм і ефективнішого надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад [10].

На сьогоднішній день, в Україні запроваджена трирівнева система адміністративно-територіального устрою: регіон, район, громада із забезпеченням повсюдності місцевого самоврядування.

Дніпропетровщина завжди була і є активним учасником всіх перетворень, які відбуваються в країні. За багатьма показниками соціально-економічного розвитку область, на сьогоднішній день, посідає лідируючі позиції, особливо за темпами децентралізації в Україні.

Саме Дніпропетровщина з 2016 року активно залучилася до процесу утворення об'єднаних територіальних громад. Тому саме на прикладі Дніпропетровської області видно найхарактерніші риси процесу бюджетної децентралізації.

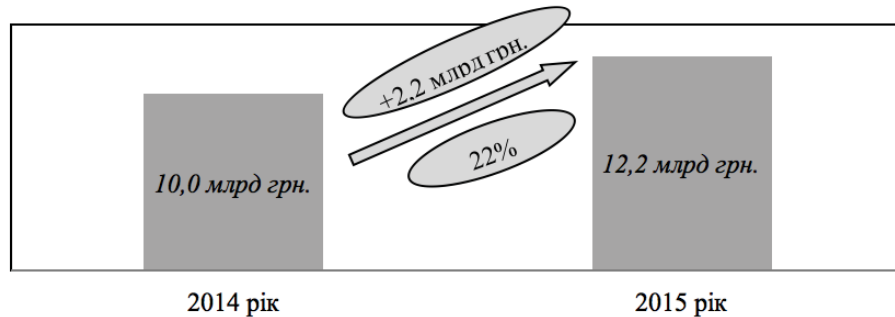
Аналіз виконання місцевих бюджетів Дніпропетровської області за 2015 рік показав, що реалізація першого етапу реформи бюджетної децентралізації дала позитивні результати [11].

Перш за все це стосувалося підвищення фіскальної спроможності місцевих бюджетів завдяки новій системі бюджетного вирівнювання: 16,7% місцевих бюджетів області стали повністю збалансованими, чого не було у 2014 році

Також зросла кількість бюджетів – донорів: якщо у 2014 році їх частка складала 5,6% (2 бюджети), то у 2015 році – 27,8% (10 бюджетів), що дало змогу громадам забезпечити громадян більш якісними послугами. Одночасно зменшилася кількість дотаційних бюджетів: з 94,4% (34 бюджети) до 55,5% (20 бюджетів). За 2015 рік з державного бюджету місцевим бюджетам області було перераховано 87,7 млн грн. базової дотації, при тому, що обсяг дотації вирівнювання зазначеним бюджетам за 2014 рік склав 1 млрд 853 млн грн.

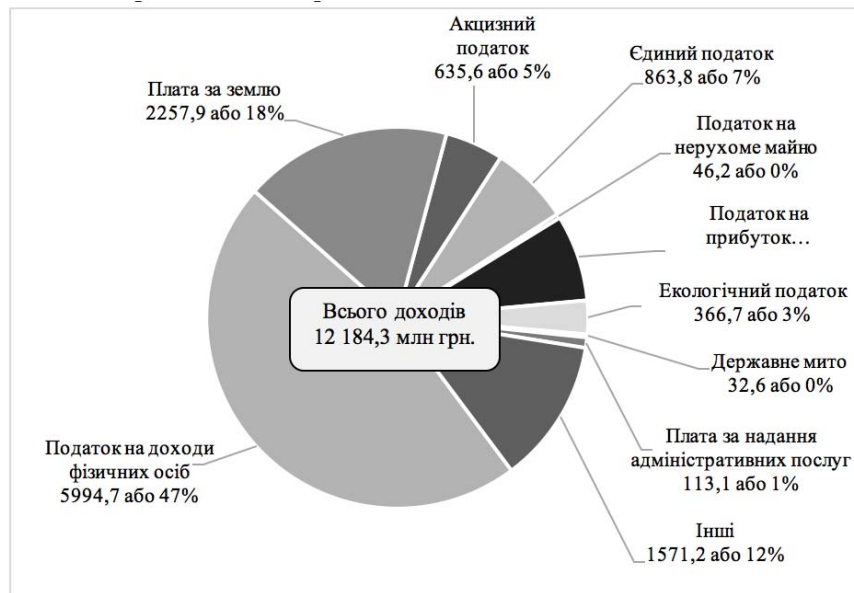
Оцінка нової системи формування та підсумки виконання дохідної частини зведеного бюджету області показали, що доходи місцевих

бюджетів області за 2015 рік (без урахування міжбюджетних трансфертів та власних надходжень бюджетних установ) склали 12,2 млрд грн. У порівнянні з 2014 роком місцеві бюджети області додатково отримали 2,2 млрд грн. (приріст – 22%) (рис. 1).



*Рис. 1 Доходи місцевих бюджетів Дніпропетровської області у 2014-2015 роках
Джерело: [11]*

Попри переспрямування значної частки податку на доходи фізичних осіб до державного бюджету зазначений податок продовжує зберігати позицію найвагомішого за обсягом джерела дохідної частини місцевих бюджетів області – 49%. Структура доходів місцевих бюджетів представлено на рис. 2.3.



*Рис. 2 Структура доходів місцевих бюджетів Дніпропетровської області за 2015 рік
Джерело: [11]*

За 2015 рік план надходжень зазначеного податку виконаний на 110,4%, надходження склали 6,0 млрд грн., що лише на 453,4 млн грн. або на 7% менше показника 2014 року. Одночасно, у співставних умовах, відбулося зростання надходжень податку майже на 1,2 млрд грн. або на 24% внаслідок:

- зростання розміру середньомісячної заробітної плати працівників, зайнятих в економіці області, та підвищення окладів працівникам бюджетної сфери;

- підвищення розміру грошового забезпечення військовослужбовців та збільшення їх контингенту;

- збільшення ставки оподаткування доходів шахтарів-працівників, які зайняті на підземних роботах повний робочий день (з 10 до 15 відсотків);

- збільшення обсягу доходів, отриманих від надання в оренду земельних часток (паїв), продажу рухомого та нерухомого майна та надання його в оренду, та доходів від інших видів діяльності;

- зниження порогу оподаткування пенсій з 10 тис. гривень на місяць до трьох розмірів мінімальної заробітної плати, та, відповідно, збільшення чисельності осіб, з пенсій яких утримується податок;

- вжиття місцевими органами влади та органами Державної фіскальної служби заходів до суб'єктів підприємництва, які при отриманні прибутків та нарощуванні обсягів виробництва не виплачують заробітну плату або виплачують її у сумах, менших за законодавчо встановлений рівень мінімальної заробітної плати.

З 2016 року в області повноцінно функціонують 15 об'єднаних територіальних громад, які утворилися внаслідок об'єднання 43 місцевих рад (159 населених пунктів). Загальна площа ОТГ склала 3982 км², що займає 12,5% від площі області. Чисельність населення в ОТГ, станом на 01 січня 2016 року, становила 134 тис. осіб, або 4% від загальної чисельності населення області.

Створені громади з 1 січня 2016 року отримали прямі бюджетні розрахунки і почали напряду отримувати медичні й освітні субвенції та базові дотації.

Виходячи із запровадженої у 2015 році системи вирівнювання податкоспроможності територій, бюджети 2 громад на 2016 рік затверджені без базової та без реверсної дотації. Бюджети 5 громад перерахували до державного бюджету реверсну дотацію у сумі 34 млн грн. А 8 бюджетів громад отримали з державного бюджету базову дотацію на загальну суму 11 млн грн.

За 2016 року фактичні надходження доходів загального фонду бюджетів ОТГ області (з трансфертами з державного бюджету) склали

997 млн. грн., що більше ніж у 6 разів у порівнянні з надходженнями 2015 року.

Обсяг власних доходів бюджетів ОТГ зріс більше ніж у 4 рази (на 502 млн грн) порівняно з 2015 роком (з 156 млн грн до 658 млн грн).

Основними джерелами наповнення бюджетів об'єднаних територіальних громад є податок на доходи фізичних осіб (59%), плата за землю (14%), акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів (11%), єдиний податок (10%), податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (2%). У цілому питома вага зазначених податків в обсязі надходжень до загального фонду бюджетів об'єднаних громад становить 96%.

За підсумками 2016 року бюджетами усіх об'єднаних територіальних громад перевиконано планові показники по доходах загального фонду, загальне перевиконання у цілому по громадах відносно затверджених у бюджетах показників склало майже 313 млн грн, надходження зросли в 1,9 рази.

У 2016 році, як і у 2015 році, відбулося подальше збільшення обсягів бюджету розвитку, який у 2016 році склав 5,6 млрд грн., у тому числі бюджет розвитку обласного бюджету – 1,5 млрд грн. Видатки бюджету розвитку місцевих бюджетів області збільшились у порівнянні з попереднім роком на 2,9 млрд грн. або у 2,1 рази. Питома вага цих коштів в загальному обсязі видатків склала майже 24%. За рахунок цих коштів побудовані нові дитячі садки, реконструйовані лікарні, придбано нове високовартісне медичне обладнання, побудовані нові водопроводи і спортивні майданчики, відремонтовані дороги тощо.

Отже, з метою забезпечення збалансованого розвитку Дніпропетровського регіону необхідним є виконання таких основних завдань: підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів та децентралізація управління бюджетними коштами; удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин відповідно до вимог часу і напрацьованої практики, відкоригувати підхід надання трансфертів: критерії їх надання повинні бути чітко визначеними; посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів; забезпечення прозорості процесу формування та виконання місцевих бюджетів; реалізація принципів децентралізації влади в Україні, шляхом розширення прав органів місцевого самоврядування. Формування ефективної бюджетної політики та дієвої моделі управління державними

фінансами є запорукою стабілізації динаміки соціально-економічного розвитку та забезпечення реалізації державних функцій.

Найголовнішим питанням нині є забезпечення спроможності громад концентрувати фінанси і спрямовувати їх на проекти регіонального розвитку. Децентралізація має стати каталізатором здійснення освітньої та медичної реформи, житлово-комунальної, підвищення енергоефективності національної економіки. Основними завданнями, які мають бути здійснені у 2017 році задля подальшого провадження бюджетної децентралізації, є: підтримка процесів об'єднання територіальних громад та підвищення їх спроможності, оскільки об'єднані територіальні громади отримують кращі фінансові умови та можливості для подальшого розвитку; передача повноважень на місця з метою оптимізації видатків: необхідно чітко розподілити повноваження та відповідальність на різних рівнях – громад, міста, району, області, зокрема у сфері освіти та охорони здоров'я.

Висновки. В цілому подальша реалізація реформи бюджетної децентралізації та забезпечення ефективності механізму бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку потребує розширення прав місцевих органів влади, зміцнення їх бюджетної самостійності та визначення відповідальності.

Бюджетна політика у середньостроковій перспективі має стати інструментом реалізації внутрішнього потенціалу зростання держави, а бюджетна система повинна забезпечити сталий розвиток на шляху соціально-економічних перетворень. Введення повномасштабного ПЦМ, запровадження середньострокового планування на державному і місцевому рівнях, є лише одним із елементів низки реформ, які на сьогодні потрібно провести в економіці та державному управлінні нашої країни [12]. Для забезпечення високого рівня життя населення в умовах ринкової економіки невід'ємною складовою є економічна стабільність. Зацікавленість громад у розвитку – запорука виходу країни з економічної кризи. Тільки зацікавленість місцевих громад створювати робочі місця, залучати інвестиції, впроваджувати реформи й енергоефективні заходи і зменшувати свої витрати дасть можливість зростання економіки. Тому держава зобов'язана створити надійні умови для своїх громадян, гарантувати їм захист та охорону основоположних прав та свобод. Проте, як показує практика, досить часто вирішувати важливі соціальні проблеми значно простіше на місцевому рівні, ніж державному. Саме це

зумовлює необхідність реального та ефективного впровадження децентралізації в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Криниця С.О. Бюджетне регулювання регіонального розвитку / С. О. Криниця // Бюджетна і податкова політика [Електронний ресурс]: Фінансовий простір №1 (5) 2012. – режим доступу: <https://fp.cibs.ubs.edu.ua/files/1201/12ksobro.pdf>
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
3. Капаєва Л.М., Лях М.С. Фінансове право: Навчальний посібник. - Київ: Центр навчальної літератури, 2004. - 248 с.
4. Фролов, С. М. Бюджетне регулювання розвитку регіонів [Текст] / С. М. Фролов, І. М. Воліна // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: збірник наукових праць. – Суми, 2009. – Вип. 27. – С. 98–105.
5. Кудрин, А. Л. Трехлетний бюджет – бюджет диверсификации экономики [Текст] / А. Л. Кудрин // Финансы. – 2007. – № 4. – С. 3–8.
6. Ткаченко Н. В. Інструменти бюджетного регулювання регіонального розвитку / Н. В. Ткаченко // Науковий вісник Чернігівського державного інституту економіки і управління. Серія 1 : Економіка. - 2013. - Вип. 4. - С. 53-59. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/NvChdi_eu_2013_4_10.
7. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навч. посіб. для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. К.: ПРООН МПВСРТ, 2007. – 269 с., с. 7.
8. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996р. – К., 1997. – 76 с.
9. Розпорядження Кабінету Міністрів України. «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» – Кабінет Міністрів України – розпорядження – від 1 квітня 2014 р. № 333-р - <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.
10. Кириленко О. П. Удосконалення розподілу інвестиційних субвенцій місцевим бюджетам у контексті зарубіжного досвіду / О. П. Кириленко, Б. С. Малиняк // Вісник Тернопільського національного економічного університету.– 2007. – №2. – С. 21 – 36.
11. Зведені показники місцевих бюджетів Дніпропетровської області, затверджених місцевими радами на 2015 рік.
12. Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів [Електронний ресурс] // наказ МФУ – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1103-14>.