

УДК 352.071

Кузькін Є. Ю.

ВПЛИВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА РОЗВИТОК РЕГІОНІВ

Досліджено світовий і вітчизняний досвід впливу децентралізації на економічне зростання, на потоки державних фінансів, на формування засобів державного регулювання розвитку регіонів. Стратегія сталого розвитку "Україна-2020" визначає пріоритетами децентралізацію та реформу державного управління на принципах відмови від централізованої моделі управління, побудови територіальної організації влади, субсидіарності, фінансової самодостатності місцевого самоврядування. Здійснено подальший розвиток наукового і понятійного апарату терміна "децентралізація", її складових концепцій (економічної, політичної, адміністративної, географічної, фінансової), її переваг, ключових проблем і можливих ризиків запровадження, моделей державного впливу на економічне зростання та надано пропозиції щодо можливості застосування цих розробок в Україні для подолання дестабілізації розвитку регіонів і економіки загалом. Проаналізовано сучасний стан бюджетної децентралізації в Україні, структуру фактичного виконання видатків зведеного і місцевих бюджетів, визначених коефіцієнтів бюджетної централізації та децентралізації, реальні зрушення щодо передачі повноважень та ресурсного забезпечення на місцевий рівень. Встановлено, що не всі місцеві бюджети отримали вагомі податкові джерела та необхідний обсяг надходжень, бюджети громад залишаються дотаційними. Узагальнено досвід моделювання впливу бюджетної децентралізації на економічне зростання регіонів окремої країни та запропоновано систему змінних величин для розрахунків, а також етапи бюджетної децентралізації в Україні.

Ключові слова: бюджетна децентралізація, державний бюджет, місцеві бюджети, структура видатків, органи місцевого самоврядування, територіальні громади, державне регулювання.

Рис. 1. Табл. 2. Літ. 15.

Кузькин Е. Ю.

ВЛИЯНИЕ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ НА РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ

Исследован мировой и отечественный опыт влияния децентрализации на экономический рост, на потоки государственных финансов, на формирование средств государственного регулирования развития регионов. Стратегия устойчивого развития "Украина-2020" определяет приоритетами децентрализацию и реформу государственного управления на принципах отказа от централизованной модели управления, построения территориальной организации власти, субсидиарности, финансовой самодостаточности местного самоуправления. Осуществлено дальнейшее развитие научного и понятийного аппарата термина "децентрализация", ее составляющих концепций (экономической, политической, административной, географической, фискальной), ее преимуществ, ключевых проблем и возможных рисков внедрения, моделей государственного влияния на экономический рост и представлены предложения относительно возможности применения этих разработок в Украине для преодоления дестабилизации развития регионов и экономики в целом. Проанализированы современное состояние бюджетной децентрализации в Украине, структура фактического выполнения расходов сводного и местных бюджетов, определенных коэффициентов бюджетной централизации и децентрализации, реальные сдвиги по передаче полномочий и ресурсного обеспечения на местный уровень. Установлено, что не все местные бюджеты получили весомые налоговые источники и необходимый объем поступлений,

© Кузькін Є. Ю., 2016

бюджеты общин остаются дотационными. Обобщен опыт моделирования влияния бюджетной децентрализации на экономический рост регионов отдельной страны и предложена система переменных величин для расчетов, а также этапы бюджетной децентрализации в Украине.

Ключевые слова: бюджетная децентрализация, государственный бюджет, местные бюджеты, структура расходов, органы местного самоуправления, территориальные общины, государственное регулирование.

Yevhen Kuzkin

DECENTRALIZATION IMPACT ON REGIONAL DEVELOPMENT

The author studies international and domestic experience of the impact of decentralization on economic growth, public finance flows and the formation of the tools of state regulation of regional development. The Strategy for Sustainable Development "Ukraine 2020" identifies as priorities decentralization and public administration reform on the basis of the rejection of centralized management model, the formation of territorial authority structures, subsidiarity and financial sustainability of local government. The author further develops scientific and conceptual apparatus of "decentralization", its constituent concepts (economic, political, administrative, geographic, fiscal), its benefits, key issues, implementation risks and models of state influence on economic growth and provides suggestions as to the application of developments in Ukraine to overcome the destabilization of regions and the economy as a whole. The current state of the budget decentralization in Ukraine, the structure of the actual performance of the consolidated expenditures of local budgets and specified ratios of fiscal centralization and decentralization, advances on the transfer of powers and resources to the local level are given thorough analysis. It is established that not all local budgets received significant tax sources and required volume of revenues, remaining subsidized. The author identifies best practices for modeling the impact of fiscal decentralization on economic growth in the regions of an individual country and proposes a system of variables for calculations in Ukraine, as well as stages of fiscal decentralization in Ukraine.

Key words: fiscal decentralization, the state budget, local budgets, the structure of expenditure, local governments, local communities, government regulation.

JEL classification: H61, H71, H72, H76.

Демократизація суспільних відносин, як свідчить досвід розвинутих країн, супроводжується реалізацією концепцій децентралізації: економічної, політичної, адміністративної, географічної, фіскальної (бюджетної) тощо. Термін "децентралізація" багатозначний і в класичному розумінні означає послаблення централізації, коли в країні формується така система державного управління, за котрої частина повноважень, функцій та їх ресурсного забезпечення переходить від центральних органів влади до місцевих органів самоуправління.

Відповідно до Стратегії сталого розвитку "Україна-2020", пріоритетами визначені децентралізація та реформа державного управління, політика яких орієнтована на відхід від централізованої моделі управління державою, на побудову ефективної системи територіальної організації влади, реалізацію принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування [1]. Успішне впровадження децентралізації та її позитивний вплив на розвиток регіонів можливі за належного економічного обґрунтування при впровадженні раціональної (оптимальної) структури формування місцевих бюджетів та прийнятті необхідних нормативно-правових актів. Зазначені завдання можна вирішити лише за умови реалізації моделі зв'язку децентралізації

та економічного зростання на основі розрахунків із використанням фактичних даних для підтвердження актуальності реформ на державному рівні.

У світовій науці напрацьовано значну кількість моделей економічного розвитку з урахуванням впливу децентралізації: К. Фукусакі і Л. де Мелло щодо впливу на макроекономічну стабільність; В. Оутс, Д. Ехдаі, Д. Джін щодо залежності фіскальної децентралізації і розміру уряду; Х. Давуді, Х. Цзоу, С. Ілмаз, Л. Фелд, Н. Акаі, М. Саката, Р. Барро щодо впливу на економічне зростання [2].

Українські науковці досліджували сутність децентралізації, її призначення та механізм реалізації засобів впливу, очікувані результати. Вагомий внесок у розвиток теоретичних підходів зробили І. О. Луніна [3], М. І. Деркач [4]; оцінювання рівня децентралізації опрацювали І. Я. Глуха, О. О. Бондаренко [5], Т. В. Сало [6]; І. С. Волохова запропонувала методику визначення залежності ступеня податкової децентралізації, деволюції і деконцентрації [7]; А. С. Гавриленко теоретично обґрунтував моделювання оптимальної структури дохідної частини місцевих бюджетів [8]; Є. Волковський, Г. Котіна, М. Степура розробили модель оптимізації структури бюджетного потенціалу м. Києва в умовах політики децентралізації [9].

На жаль, у наукових джерелах відсутня систематизація наявних моделей впливу децентралізації на економічний розвиток, не пропонується відповідна модель для реалізації в Україні. Тобто наукові напрацювання мають незавершений характер і свідчать про необхідність формування ефективних засобів механізму фінансового забезпечення видаткових повноважень регіональних органів влади, про оптимізацію принципів централізації та децентралізації, про теоретичну розробленість низки положень бюджетного устрою.

Метою статті є систематизація наукового і понятійного апарату в напрямі децентралізації, її переваг, можливих ризиків, моделей державного впливу, надання пропозицій щодо можливості застосування в Україні задля подолання дестабілізації розвитку регіонів.

Сучасний стан економіки України та її регіонів обумовлений диспропорцією галузево-секторальної структури, яка є наслідком неефективних реформ, нестабільності та економічної кризи в державі. В регіонах простежується низка негативних явищ, зумовлених втратою виробничого потенціалу, низькою інтенсивністю структурних змін, недостатнім рівнем підприємницької активності, невідповідністю структури економіки регіонів потребам розбудови інноваційної моделі розвитку. Процеси євроінтеграції та децентралізації вимагають проведення глибоких економічних реформ, розв'язання проблем територіального розвитку. Регіональна політика орієнтована на розвинене місцеве самоврядування, на активні територіальні громади, що найбільше узгоджується зі світовим досвідом державного регулювання розвитку територій і відповідає сучасним запитам суспільства, соціальним потребам та ресурсним можливостям регіонів. Децентралізація пов'язана з певною організацією системи державного управління та сприяє налагодженню ефективних взаємовідносин між центральними та місцевими і регіональними органами управління шляхом розширення чи зміцнення прав та повноважень органів самоврядування щодо незалежного прийняття рішень і виконання делегованих державною владою повноважень. Проблеми децентралізації як системи

засобів підвищення ефективності державного управління перебувають у полі зору вітчизняних науковців через необхідність інтенсифікації економічного розвитку країни на основі підвищення її конкурентоспроможності, цільового та ефективного використання фінансових ресурсів, що стане можливим при реалізації пріоритетних програм і проектів на регіональному рівні.

Необхідність децентралізації обумовлена також світовим досвідом успішної реалізації основних засад децентралізації як у розвинутих країнах, так і в тих, що розвиваються. У цих країнах перехід до децентралізованого управління є характерною ознакою владної діяльності, що обумовлено прагненням до підвищення ефективності надання державних послуг, усунення макроекономічної нестабільності та прискорення економічного зростання. У багатьох унітарних країнах децентралізація розпочалася ще в 70-х роках ХХ ст. і включала розширення повноважень місцевих органів влади у фінансово-бюджетній діяльності та сфері міжбюджетних відносин. Уже в 1990-х роках 63 із 75 великих країн зробили трансформаційні кроки в напрямі децентралізації [10].

У системі складових децентралізації концепція фіскальної (бюджетної) децентралізації, яка посідає ключове місце в теорії суспільних фінансів, водночас є головним елементом бюджетної політики. Є думка, що бюджетна децентралізація виступає засобом забезпечення впровадження федералізації в державі та умовою реалізації такої моделі державного й бюджетного устрою. При цьому ступінь розмежування владних повноважень і фінансових ресурсів за рівнями бюджетної системи може стати основою для досягнення стійкого економічного розвитку та надання населенню доступних і якісних послуг. Не вдаючись у дискусію щодо доцільності побудови бюджетної системи на принципах децентралізації, слід наголосити: ця концепція та її методологія є універсальними для унітарних держав та можуть бути базовими для формування ефективної бюджетної політики на місцевому рівні. На думку автора, модель слід використати в бюджетній політиці регіонального розвитку в частині регулювання соціально-економічних процесів, підвищення фінансової автономії органів місцевого самоврядування, збалансування місцевих бюджетів, зростання власної дохідної бази та запозичень.

Виконання цих завдань підвищить ефективність функціонування бюджетної системи, що є прерогативою бюджетної децентралізації та стане можливим при передачі повноважень на місця та самостійності в прийнятті рішень щодо формування доходів і використання бюджетних коштів.

Важливим аспектом при обґрунтуванні переваг децентралізації порівняно з централізованою системою державного управління є те, що бюджетна децентралізація не заперечує централізацію, якби остання орієнтувалася на обґрунтований розподіл зон впливу, повноважень і достатніх ресурсів для реалізації пріоритетних регіональних проектів, здатних задовольнити попит на товари та послуги місцевих жителів, а також забезпечити можливість виходу на державний і світовий ринки.

Наміри про бюджетну децентралізацію в Україні були оголошені в 1998 р., але вона не була комплексною та не супроводжувалася адміністративно-територіальною реформою. Ієрархічна система управління в державі за схемою "Президент – Уряд – місцева державна адміністрація – громада" стала постій-

ним джерелом конфліктів, і для руйнування цієї схеми на початку 2000-х років були встановлені прямі міжбюджетні відносини держбюджету з обласними, районними бюджетами та бюджетами міст обласного значення, що сприяло розв'язанню частини конфліктів, але реформи й далі гальмувалися. Лише в 2014 р. було зроблено спробу створити об'єднані громади та встановити з ними прямі бюджетні відносини.

Основною ознакою надмірної централізації міжбюджетних відносин є дотаційність абсолютної більшості місцевих бюджетів. З держбюджету за період 2003–2015 рр. фінансувалося понад 74 % усіх видатків. Частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів у 2000 р. становила 23,7 %, у 2005 р. – 43,5, у 2010 р. – 49,5 %. Частка власних доходів місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету скоротилася за ці роки з 29,1 до 25,6 % (з піковим значенням 32,3 %), а в 2010 р. стався символічний “злам”, коли ці обсяги зрівнялися. Наразі дотаційність місцевих бюджетів сягає майже 60 %, територіальних громад – понад 70 %, більш ніж 500 громад дотуються на 90 %. Між тим сутність проблеми полягає не в обсягах наданих дотацій, а в нерівномірності економічного розвитку регіонів.

Бюджетна централізація підтверджується й часткою доходів місцевих бюджетів у ВВП країни – протягом 2000–2015 рр. вона дещо зростає (з 11 до 14 %), проте не перевищувала 16 %. Паралельно з цим відбулося суттєве зменшення “внеску” місцевих бюджетів у зведений бюджет, що відображає посилення фіскального перерозподілу коштів через державний бюджет (табл. 1).

Проблема децентралізації набула надзвичайної актуальності після 2014 р., коли питання реформ увійшли до порядку денного роботи парламенту та уряду. Нежиттєздатність принципу демократичного централізму в організації державного управління за соціально орієнтованої економіки, впровадження

Т а б л и ц я 1

Динаміка структури фактичного виконання видатків зведеного бюджету України, млрд грн

Рік	Зведений бюджет	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Коефіцієнт бюджетної централізації	Коефіцієнт бюджетної децентралізації
2003	75,8	56,1	33,8	0,74	0,45
2004	101,4	79,5	40,4	0,78	0,40
2005	141,7	113,0	53,5	0,80	0,38
2006	175,3	137,1	75,8	0,78	0,43
2007	226,1	174,3	104,9	0,77	0,46
2008	309,2	241,5	139,0	0,78	0,45
2009	307,4	242,4	136,3	0,79	0,44
2010	377,8	303,6	159,8	0,80	0,42
2011	416,9	333,5	181,0	0,80	0,43
2012	492,5	395,7	222,6	0,80	0,45
2013	505,8	403,5	219,8	0,80	0,43
2014	523,1	430,2	225,6	0,82	0,43
2015	653,5	573,5	262,8	0,88	0,40

Складено за: Звіти Державної казначейської служби України про виконання Державного бюджету України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

інвестиційно-інноваційної моделі розвитку, структурної перебудови економіки, націленості на досягнення європейських стандартів розвитку і життя підтвердилася на практиці.

Перевагою бюджетної децентралізації є сприяння нарощуванню фінансового потенціалу територіальних громад та регіонів, інвестуванню та підприємництву, що в підсумку забезпечить економічне зростання певних територій. Передача повноважень та ресурсів для їх реалізації на місця здатна забезпечити максимально ефективну реалізацію функцій держави, вдосконалення міжбюджетних відносин, належний контроль за бюджетним процесом і рухом коштів, посилення громадянської активності та підзвітності громаді, краще задоволення її потреб на основі делегованого місцевій владі права визначати форми надання суспільних послуг.

Позитивні тенденції реформи міжбюджетних відносин в Україні стали можливими наприкінці 2014 р. завдяки схваленим парламентом змінам до Бюджетного [12] та Податкового кодексів України. Показники виконання бюджетів за 11 місяців 2015 р. засвідчили приріст надходжень до загального фонду місцевих бюджетів в обсязі 26,8 млрд грн (42,5 % порівняно із січнем – листопадом 2014 р.). Приріст податкових надходжень за окремими видами становить:

- з податку на доходи фізичних осіб – 47,1 млрд грн (21,8 % при виконанні річного показника на 99,8 %, чого раніше взагалі не спостерігалось);
- з плати за землю – 13,2 млрд грн (30,1 % за рівня виконання річного показника на 102,2 %);
- з податку на нерухоме майно – 0,7 млрд грн, що в 4 рази більше, ніж за весь 2014 р.;
- з акцизного податку з роздрібною торгівлі підакцизними товарами – 7 млрд грн (запроваджено з 1 січня 2015 р.).

За даними Державної казначейської служби України всі податкові надходження стабільно виконувалися та перевищувалися порівняно з плановими показниками, що обумовлено позитивним впливом запровадженої нової системи вирівнювання та змінами в системі бюджетного планування, за яке з 2015 р. відповідали органи місцевого самоврядування. Запроваджена нова система вирівнювання за своєю сутністю є стимулюючою: зараз вилучається лише 50 % коштів тільки для вирівнювання спроможності інших регіонів. У цілому нова система планування та вирівнювання забезпечила зменшення кількості дотаційних місцевих бюджетів на 22 %, збільшення чисельності місцевих бюджетів-донорів на 11,5 %, а 10,2 % місцевих бюджетів стали повністю збалансованими, чого в 2014 р. узагалі не було. В структурі місцевих бюджетів у середньому по країні без урахування ПДФО частка власних ресурсів збільшилася на 30 %, а з ПДФО, який із закріпленого податку став власним ресурсом у повному обсязі, – втричі [11]. Ці позитивні зміни дохідної частини органів місцевого самоврядування створюють реальні ресурси для вирішення проблем місцевого значення, таких як: оновлення інфраструктури, виконання соціально-економічних програм, благоустрій, поліпшення послуг ЖКГ тощо.

Змінилася також система фінансування місцевих закладів освіти та охорони здоров'я: згідно з новим бюджетним законодавством, фінансування здійснюється за рахунок адресних субвенцій із повною відповідальністю про-

фільних міністерств – з метою реформування системи соціальних стандартів та оновлення фінансових нормативів бюджетної забезпеченості. Такі заходи є першим кроком до стовідсоткового забезпечення повноважень, делегованих державою місцевому самоврядуванню. У свою чергу запроваджена система повинна стимулювати міністерства до оптимізації мережі, штатів та бути відповідальними за їх виконання.

Роль місцевих бюджетів в умовах бюджетної децентралізації визначається часткою їхніх доходів і видатків у зведеному бюджеті України, що свідчить про рівень реформувальних заходів, про реальне делегування повноважень та їх ресурсного забезпечення на місцях.

Як бачимо з рисунку, за 8 місяців 2016 р. найпомітніше зросли видатки на оборону (на 6,3 млн грн, що майже втричі перевищує обсяг 2013 р.), забезпечення громадського порядку (на 140,5 млн грн, 57,5 %). Збільшилися видатки соціального спрямування – на охорону здоров'я (на 12 861 млн грн, 27,1 %), на соціальний захист та забезпечення (на 39 386,7 млн грн, 66,6 %), на освіту (на 20 088,3 млн грн, 26,9 %), на духовний та фізичний розвиток (на 2368,8 млн грн, 24,8 %). Позитивним зрушенням слід вважати зростання видатків на економічну діяльність (на 19 951,3 млн грн), що перевищує загальний обсяг 2013 р. (17 400,9 млн грн).

У системі місцевого оподаткування також відбулися істотні зміни: розширено права зі встановлення податкових ставок та пільг із місцевих податків та зборів, до місцевих податків переведено плату за землю, в складі податку на нерухоме майно запроваджено оподаткування комерційної та житлової

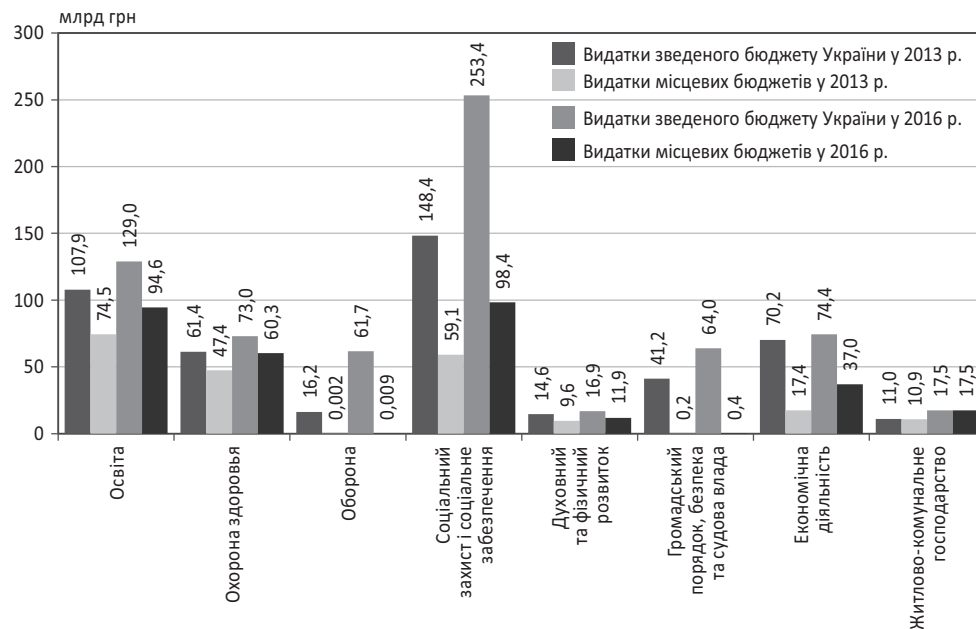


Рисунок. Розподіл видатків зведеного та місцевих бюджетів

Складено за: Звіти Державної казначейської служби України про виконання Державного бюджету України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.

нерухомості, запроваджено новий вид місцевого податку – 5-відсотковий акцизний податок із вартості реалізованих на території тютюнових виробів, алкогольних напоїв, нафтопродуктів. Кошти із зазначених джерел зараховуються безпосередньо до загального фонду місцевих бюджетів та використовуються місцевими радами на власні потреби.

Відповідно до нових положень Бюджетного кодексу України 182 містам надана можливість здійснювати зовнішні місцеві запозичення, а до цього було лише 16 міст. Обслуговування місцевого боргу віднесено до захищених видатків, завдяки чому інвестори муніципального сектору економіки й органи місцевого самоврядування отримали законодавчі гарантії захисту своїх коштів. Органи місцевого самоврядування також здобули право на обслуговування надходжень своїх бюджетних установ та бюджету розвитку не лише в органах Держказначейства, а й у державних банках. Надзвичайно важливими є положення Бюджетного кодексу, що стали законодавчим підґрунтям для стимулювання територіальних громад до об'єднання з метою підвищення їхньої спроможності – об'єднані громади наділяються такими самими повноваженнями та ресурсами, як міста обласного значення.

Об'єднані громади відповідно до законодавства та регіональних перспективних планів формування територій одержують такі істотні преференції в частині фінансового й ресурсного забезпечення: 60 % ПДФО, прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, державні субвенції, участь у фінансовому вирівнюванні, розширений перелік трансфертів соціального характеру, повноцінні видаткові повноваження, доступ до місцевих зовнішніх запозичень, повноваження у сфері архітектурно-будівельного контролю, право безпосереднього надання всіх адміністративних послуг через власні інституції, повноваження формувати органи громадського правопорядку. Окрім цього, об'єднані громади отримують державну фінансову підтримку за рахунок коштів із Державного фонду регіонального розвитку, у вигляді субвенцій із держбюджету на формування інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку громади.

У Державному бюджеті України на 2016 р. (додаток № 3) передбачено 3 млрд грн Державного фонду регіонального розвитку та 1 млрд грн субвенції об'єднаним громадам на розбудову інфраструктури.

У 2015 р. для розв'язання проблем щодо організації бюджетного процесу в частині формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад був розроблений та ухвалений Закон України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України".

Реформування, здійснене в 2015 р., засвідчило, що перший етап бюджетної децентралізації відбувся. Для досягнення повної фінансової спроможності територіальних громад необхідно вирішити такі питання: виключення з Бюджетного кодексу норми щодо обмеження права органів місцевого самоврядування отримувати короткострокові позики в разі розміщення ними коштів у банківських установах; уточнення норм 5-денного терміну виконання Казначейством платіжних доручень органів місцевого самоврядування; списання заборгованості місцевих бюджетів за позиками минулих років (майже 9,8 млрд грн); запровадження сплати ПДФО за місцем ведення гос-

подарської діяльності, а не за місцем реєстрації суб'єкта господарювання; надання комунальним підприємствам права використовувати спрощену систему оподаткування тощо.

Процес децентралізації обумовлює необхідність детальнішого розгляду проблем та ризиків, подолати які можна за подальших ринкових перетворень, суттєвого реформування економічних відносин, зокрема в регіональному аспекті.

Державна політика регіонального розвитку повинна генеруватися на державному рівні та реалізовуватися і підтримуватися на регіональному рівні, тобто має забезпечуватися збалансованість взаємовідносин між центром та регіонами. Переважання інтересів і засобів впливу однієї із сторін може призвести до надмірного централізму або до неконтрольованої і суспільно неефективної децентралізації [13]. Основною умовою для досягнення позитивних результатів децентралізації може стати розроблення та впровадження стратегії соціально-економічного розвитку, в якій чітко обумовлені загальнодержавні пріоритети розвитку та інтереси, можливості і ресурси регіонів. Такі цілі та інтереси повинні бути взаємоприйнятними, справедливими та оптимально поєднуваними.

Американський науковець Дж. Ма виокремлює три головні проблеми країн, що розвиваються, на шляху до децентралізації: обмежені адміністративні можливості місцевих органів, відсутність механізмів гарантування відповідальності органів місцевого самоврядування, значні регіональні диспропорції. За таких обставин він вважає недоцільним уведення повної автономії місцевого управління [14].

Визначальною проблемою є реальне фінансове забезпечення делегованих і законодавчо закріплених повноважень та функцій, економічна й фінансова самостійність органів місцевого самоврядування. Межі фінансової самостійності та незалежності місцевого самоврядування повинні визначатися законодавчо, чітко дотримуватися і виконуватися. Фінансова децентралізація набула першочергового значення, й успіх її реалізації залежить насамперед від якості вдосконалення місцевого самоврядування, від реального втілення принципів демократичної системи територіальної організації влади, що обумовлено Конституцією України.

Особливої актуальності в умовах децентралізації набула потреба реалізації проблеми реформування міжбюджетних відносин, що пов'язано з процесом формування місцевих бюджетів, використання досконалих методів планування з урахуванням грошових потоків і надходжень, етапів проходження бюджетного процесу. Організація міжбюджетних відносин має здійснюватися для забезпечення проведення єдиної бюджетної політики. Попри позитивні зміни, внесені до Бюджетного і Податкового кодексів України, рух бюджетних трансфертів і далі здійснюється між бюджетами вищого та нижчого рівнів відповідно до адміністративної підпорядкованості. У розвинутих країнах є система горизонтальних міжбюджетних відносин – між бюджетами одного рівня, що відображає демократичність системи і принцип взаємодопомоги регіонів та громад. Тобто в Україні продовжує функціонувати система міжбюджетних відносин, яка є похідною від унітарного устрою держави та бюджетної системи.

В умовах бюджетної децентралізації важливим завданням є зміна парадигми функцій держави в бюджетному процесі – невідкладний перехід від державного управління до державного регулювання з опорою на органи місцевого самоврядування за європейським зразком. Принципи місцевого самоврядування визначалися ще на початковому етапі реформ: самостійність і незалежність місцевих виборчих органів у межах своїх повноважень, економічна та фінансова самостійність території, самофінансування, самозабезпечення та раціональна децентралізація. Складність міжбюджетних відносин, незважаючи на зроблені кроки з їх реформування, потребує подальшого вивчення та впровадження пропозицій за такими напрямками: дослідження економічної ролі місцевих бюджетів у розв'язанні проблем соціально-економічного розвитку країни, вдосконалення механізму регулювання процесу формування, затвердження, виконання, та використання місцевих бюджетів (ресурсного, інформаційного, нормативно-правового, методологічного забезпечення), розширення інструментарію горизонтального фінансового вирівнювання.

Європейська хартія місцевого самоврядування визначила основні принципи та механізм дії самоврядних органів влади в країнах – членах ЄС: децентралізація влади, принцип субсидіарності, вирішення конкретних проблем на найближчому до повсякденних потреб населення рівні, що є головною ідеєю хартії. Місцеве самоврядування визначається як “право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину місцевих прав і управляти ними, діючи в межах закону та в інтересах місцевого населення”. Реалізація проблем фінансової децентралізації стала першочерговою як умова незалежності та життєздатності органів місцевої влади.

Попри низку кардинальних змін у бюджетній політиці, у сфері міжбюджетних відносин донині зберігаються такі проблеми.

Не всі місцеві бюджети отримали вагомі податкові джерела та необхідний обсяг надходжень. Згідно із внесеними змінами до Бюджетного кодексу України, місцеві податки забезпечують надходження щонайбільше 10 % доходів місцевих бюджетів, а основну частку надходжень (45,6 % за результатами 2015 р.) становить ПДФО. Бюджети громад залишаються дотаційними.

Частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів продовжує зростати при зниженні частки власних доходів. У 2015 р. приріст обсягів міжбюджетних трансфертів порівняно з попереднім роком дорівнював 12,7 %, а темпи зростання були вищими, ніж зростання доходів.

Простежується невідповідність між обрахованими трансфертами та реальними потребами громад, що призводить до посилення впливу держави на місцеві бюджети та порушення принципів місцевого самоврядування.

Проблеми міжбюджетних відносин обумовлюють незначну частку бюджету розвитку в місцевих бюджетах, які є основним джерелом видатків на капітальні цілі.

Проблеми розподілу податків на загальнодержавні та місцеві є визначальними для формування надходжень до бюджетів, розподілу їх з урахуванням пріоритетів загальнодержавного та регіонального розвитку.

Надзвичайно актуальною є проблема розбудови бюджетної системи на принципах бюджетної децентралізації, ключовими з яких вважаються: самостійність бюджетів різних рівнів; законодавче розмежування бюджетної відповідальності та видаткових повноважень між центральними, регіональними та місцевими органами влади; забезпеченість делегованих функцій і повноважень місцевим органам влади необхідними фінансовими ресурсами; запровадження нормативно-правових засобів державного регулювання міжбюджетних відносин; досягнення взаємоузгоджених рішень за наявності суперечливих чи протилежних варіантів вирішення питань розгляду, затвердження та виконання бюджетів різних рівнів на основі передбачених погоджувальних процедур.

Досягнення збалансованості між делегованими місцевим органам влади повноваженнями і фінансовими ресурсами для їх виконання є не тільки визначальним принципом фінансової децентралізації, а й ключовою проблемою її реалізації. Така збалансованість можлива при застосуванні вертикального й горизонтального бюджетного регулювання. За вертикального регулювання збалансованість досягається ітеративним процесом узгодження бюджетних запитів, які містять розрахунки та обґрунтування обсягів фінансів, зважаючи на виконувані функції, економічну діяльність, надавані послуги, програми та проекти реалізації, тобто весь спектр соціально-економічної діяльності на місцях. Дисбаланс місцевих бюджетів центральний уряд може компенсувати за рахунок коштів держбюджету, якщо їх достатньо, а обсяги запитів є обґрунтованими та доцільними.

За горизонтального регулювання (вирівнювання) повинен досягатися пропорційний розподіл доходів і дотацій між бюджетами місцевого рівня для усунення нерівності при виконанні делегованих функцій і повноважень, обумовлених регіональними чинниками. Вертикальне і горизонтальне регулювання повинні здійснюватися узгоджено.

Очевидні переваги бюджетної децентралізації генерують чимало ризиків, які фактично є також проблемами для подальшого реформування бюджетної системи. Потенційні ризики політики децентралізації умовно можна поділити на такі, що пов'язані: з процесом регіоналізації системи влади, з передачею повноважень органам місцевого самоврядування, зі зниженням якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень.

Неефективна бюджетна децентралізація може зумовити дисонанс між перерозподілом доходів і макроекономічною стабільністю, соціальною справедливістю чи економічною ефективністю. Ці суперечності в економічній теорії дістали назву "дилема трикутника" через складність прийняття рішення, яким загальнонаціональним цілям надати пріоритетного значення.

Інші ризики пов'язані з необхідністю перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць, коли можливий політичний спротив локальних еліт із перспективою залучення на свою підтримку широкої громадськості через побоювання втратити статус та інфраструктурні переваги.

Надмірна децентралізація за умов фінансово-економічної нестабільності (кризи) теж здатна спричинити домінування локальних інтересів над регіональними чи навіть державними, що призведе до відмінностей у цілях дер-

жавної та регіональної політики щодо реалізації бюджетної політики, пріоритетах і, як наслідок, до ускладнення при виконанні функції стабілізації та перерозподілу доходів, зменшення ефективності й посилення диференціації регіонального розвитку.

Передача повноважень і бюджетна децентралізація вигідні регіонам із високим рівнем доходів, де попит на суспільні послуги й надалі зростатиме, а самі регіони ставатимуть сильнішими. В цьому випадку виникає небезпека поглиблення диспропорцій економічного та соціального розвитку територій у разі скорочення субвенцій у межах політики регіонального розвитку.

Одночасне проведення бюджетної децентралізації та адміністративної реформи з укрупнення органів базової ланки системи державного управління здатне спричинити ризики, обумовлені “ефектом масштабу”, коли за можливого загального скорочення витрат та збільшення кількості наданих послуг і зменшення їх вартості може порушитись оптимальне співвідношення розміру адміністративно-територіальної одиниці та ціни/якості суспільної послуги, що унеможливає забезпечення максимального соціально-економічного ефекту.

Є ймовірність, що посилення бюджетної децентралізації матиме негативні наслідки: якщо за надану суспільну послугу не можна отримати належну плату, її надаватимуть не в повному обсязі й виникне дисбаланс між тими, хто платить, і тими, хто користується послугою.

Крім фінансових ризиків виокремлюють також управлінські ризики, коли низька кваліфікація управлінського апарату органів місцевого самоуправління, превалювання їхніх особистих інтересів над суспільними, формування місцевих бюджетів без урахування цілей і завдань розвитку територій здатні спричинити зменшення можливостей децентралізації та зниження ефективності розвитку. На загальний низький рівень компетентності службовців місцевого самоврядування вказує їхній середній рівень освіти: традиційно лише близько двох третин з них мають вищу освіту, а в деяких, переважно аграрних областях, – трохи більше половини.

Поглиблення бюджетної децентралізації може зумовити горизонтальну бюджетну конкуренцію між регіонами та горизонтальний дисбаланс.

Імовірно послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування на регіональному рівні в умовах слабкості інститутів громадянського суспільства поза межами великих міст. Можливе почастищення порушень українського законодавства у процесі діяльності органів місцевого самоврядування.

Спостерігатиметься посилення партикуляристських тенденцій в областях, а саме легітимізація в суспільній свідомості претензій регіонів на правосуб'єктність їхніх політичних інтересів, що суперечать загальнонаціональним через посилення регіональної ідентичності, отримання розширеної ресурсної бази, утворення територіальних комплексів, боротьба за бажаний обсяг повноважень, збереження інерції щодо відповідальності центральних органів за негативні явища в розвитку країни.

Успішне впровадження бюджетної децентралізації можливе за достатнього обґрунтування її економічної доцільності, створення оптимальної

структури доходів і видатків місцевих бюджетів та дієвих нормативно-правових актів у сфері цих реформ.

Рівень фіскальної децентралізації пропонується визначати за такими індикаторами: частка податкових надходжень місцевих бюджетів у загальному обсязі фактично стягнених податків і зборів до бюджетів і до державних цільових фондів; частка доходів місцевих бюджетів у видатках регіону (без трансфертів); частка від ділення кількості комун на чисельність населення для перевірки гіпотези ефекту від масштабу.

Успішне проведення бюджетної децентралізації передбачає такі етапи:

1. Встановлення відповідно до положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади їхнього територіального підґрунтя діяльності.
2. Розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування для передачі їх найближчим до населення рівням влади (табл. 2).
3. Розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади: основні повноваження місцевих державних адміністрацій передати органам місцевого самоврядування, а виконавчій владі залишити тільки право контролю.
4. Визначення потреби на фінансові ресурси та реалізація заходів, спрямованих на наповнення місцевих бюджетів.
5. Запровадження підзвітності органів місцевого самоврядування перед виборцями та державою за результативність своєї діяльності.

Дослідження процесу реформування суспільних фінансів стануть підґрунтям для розроблення пропозиції подальшого врегулювання міжбюджетних відносин, підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів, розширення дохідної бази, обґрунтування фінансових джерел та формування спроможних територіальних громад і на цій основі переосмислення засобів впливу бюджетної політики на забезпечення розв'язання проблем економічного розвитку регіонів.

Попри істотні зрушення в реформуванні бюджетної системи, проблеми фінансового забезпечення місцевого самоврядування залишаються не до

Т а б л и ц я 2

Розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів

Повноваження в громаді	Повноваження в районі	Повноваження в регіоні
Дошкільна та шкільна освіта. Первинна медицина та швидка допомога. Комунальне господарство. Охорона правопорядку. Пожежна безпека. Соціальний захист	Спеціалізована шкільна освіта. Спортивні школи, школи-інтернати. Вторинна медицина, стаціонари загального профілю	Професійно-технічна освіта. Спеціалізована медична допомога, онкоцентри, кардіоцентри тощо. Планування регіонального розвитку. Збереження природних ресурсів. Розвиток регіональної інфраструктури

Джерело: 5 необхідних кроків для проведення реформи // Децентралізація влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/fivesteps/item?id=2>.

кінця врегульованими. Одержані наукові результати дослідження свідчать про низьку ефективність бюджетної політики розвитку регіонів, наявність ключових проблем та низьку ризиків, що стримують подальше вдосконалення бюджетної системи. Бюджетна децентралізація, спрямована на розподіл видаткових повноважень між рівнями влади, на пошук джерел їх фінансування, забезпечення фінансової стійкості місцевих бюджетів та втілення заходів з їх виконання, є підґрунтям для створення умов реальної децентралізації влади, для забезпечення європейських стандартів адміністративної та фінансової незалежності місцевих органів самоврядування.

Бюджетна децентралізація є основною умовою децентралізації влади, становлення результативної системи місцевих фінансів і, що найважливіше, дієвим організаційно-економічним засобом державного регулювання регіонального розвитку країни. Реформування бюджетної системи шляхом децентралізації стимулює регіони до фінансової автономії, пошуку додаткових фінансових джерел на місцях, активізації збільшення власного потенціалу регіонів, ефективного і цільового використання бюджетних коштів, збалансування потреби на фінансові ресурси з реальними можливостями регіонів.

Список використаних джерел

1. Стратегія сталого розвитку "Україна -2020" : указ Президента України від 12.01.2015 № 5. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015.
2. *Кваша Т. К.* Фіскальна децентралізація: моделі її впливу на економічний розвиток / Т. К. Кваша // Технологический аудит и резервы производства. – 2015. – № 5. – С. 70–74.
3. *Луніна І. О.* Бюджетна децентралізація: цілі та напрями реформ / І. О. Луніна // Економіка України. – 2014. – № 11. – С. 61–75.
4. *Деркач М. І.* Децентралізація фіскальних функцій держави у контексті забезпечення сталого розвитку України: монографія / М. І. Деркач. – Д. : Стиль, 2011. – 419 с.
5. *Глуха Г. Я.* Основні підходи щодо розрахунку рівня фіскальної децентралізації / Г. Я. Глуха, О. О. Бондаренко // Вісник Академії податкової служби України. Сер. Економіка. – 2011. – № 2. – С. 139–144.
6. *Сало Т. В.* Децентралізація фінансової системи: стан та оцінка рівня в Україні / Т. В. Сало // Ефективність державного управління. – 2013. – Вип. 35. – С. 324–330.
7. *Волохова І. С.* Податкова децентралізація та методологія визначення її ступеня / І. С. Волохова // Вісник соціально-економічних досліджень. – 2012. – Вип. 3(2). – С. 144–150.
8. *Гавриленко А. С.* Моделювання оптимальної структури доходів місцевих бюджетів в умовах бюджетної децентралізації / А. С. Гавриленко // Формування ринкових відносин в Україні. – 2012. – № 8. – С. 162–165.
9. *Волковський Є.* Оптимізація структури бюджетного потенціалу м. Києва в умовах політики децентралізації / Є. Волковський, Г. Котіна, М. Степура // Схід. – 2015. – № 1. – С. 5–11.
10. *Бондаренко А. І.* Вплив держави на формування місцевих бюджетів у країнах Європи / А. І. Бондаренко. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Trdu/2010_4/dok/2/13.pdf.
11. Звіти Державної казначейської служби України про виконання Державного бюджету України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.
12. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI (редакція станом на 06.10.2016) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/how/2456-17>.
13. *Тартачник М. О.* Проблеми фінансової децентралізації в Україні / М. О. Тартачник [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zavantag.com/docs/609/index-398063-1.html>.

14. Ma J. Decentralization From the “Top Down”: The Japanese Case / J. Ma [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.worldbank.org/mdf/mdfl/topdown.htm.
15. 5 необхідних кроків для проведення реформи // Децентралізація влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/fivesteps/item?id=2>.

References

1. President of Ukraine. (2015). *Stratehiya staloho rozvy`tku “Ukrayina -2020”* [Strategy for Sustainable Development "Ukraine -2020"] (Order № 5, January 12). Retrieved from zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015 [in Ukrainian].
2. Kvasha, T. K. (2015). Fiskal`na decentralizaciya: modeli yiyi vply`vu na ekonomichny`j rozvy`tok [Fiscal decentralization: a model of its impact on economic development]. *Tehnologicheskij audit i rezervy` proizvodstva* [Technological audit of reserves and production], 5, 70–74 [in Ukrainian].
3. Lunina, I. O. (2014). Byudzhetna decentralizaciya: cili ta napryamy` reform [Fiscal decentralization: the goals and directions of reforms]. *Ekonomika Ukrayiny`* [Ukraine economy], 11, 61–75 [in Ukrainian].
4. Derkach, M. I. (2011). *Decentralizaciya fiskal`ny`x funkcij derzhavy` u konteksti zabezpechennya staloho rozvy`tku Ukrayiny`* [The decentralization of fiscal functions of the state in the context of sustainable development of Ukraine]. Donec`k: Sty`l` [in Ukrainian].
5. Hluxa, H. Ya., Bondarenko, O. O. (2011). Osnovni pidxody` shhodo rozrazunku rivnya fiskal`noyi decentralizaciyi [The main approaches to the calculation of fiscal decentralization]. *Visny`k Akademiyi podatkovoyi sluzhby` Ukrayiny`* [Journal of the Academy of Tax Service of Ukraine], 2, 139–144 [in Ukrainian].
6. Salo, T. V. (2013). Decentralizaciya finansovoyi sy`stemy` : stan ta ocinka rivnya v Ukrayini [Decentralized Financial System: Status and assessment of in Ukraine]. *Efekty`vnist` derzhavnoho upravlinnya* [The efficiency of public administration], 35, 324–330 [in Ukrainian].
7. Voloxova, I. S. (2012). Podatkova decentralizaciya ta metodolohiya vy`znachennya yiyi stupenya [Tax decentralization methodology and its extent]. *Visny`k social`no-ekonomichny`x doslidzhen`* [Journal of Social and Economic Research], 3 (2), 144–150 [in Ukrainian].
8. Havry`lenko, A. S. (2012). Modelyuvannya opty`mal`noyi struktury` doxodiv miscevy`x byudzhetiv v umovax byudzhetnoyi decentralizaciyi [Simulation of optimal structure of local budgets in terms of fiscal decentralization]. *Formuvannya ry`nkovy`x vidnosy`n v Ukrayini* [The formation of market relations in Ukraine], 8, 162–165 [in Ukrainian].
9. Volkovs`ky`j, Ye., Kotina, H., Stepura, M. (2015). Opty`mizaciya struktury` byudzhetnoho potencialu m. Ky`yeva v umovax polity`ky` decentralizaciyi [Optimisation of the capacity of the budget. Kyiv in terms of decentralization policies]. *Sxid* [East], 1, 5–11 [in Ukrainian].
10. Bondarenko, A. I. (n. d.). *Vply`v derzhavy` na formuvannya miscevy`x byudzhetiv u krayinax Yevropy`* [The impact on the state of local budgets in Europe]. Retrieved from http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Trdu/2010_4/dok/2/13.pdf [in Ukrainian].
11. *Zvity` Derzhavnoyi kaznachejs`koyi sluzhby` Ukrayiny` pro vy`konannya Derzhavnoho byudzhetu Ukrayiny`* [Reports State Treasury Service of Ukraine on the implementation of the State budget of Ukraine]. (n. d.). Retrieved from <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477> [in Ukrainian].
12. Verkhovna Rada of Ukraine. (2016). *Budget Code of Ukraine* (Law№ 2456-VI, July 8). Retrieved from <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> [in Ukrainian].
13. Tartachny`k, M. O. (n. d.). *Problemy` finansovoyi decentralizaciyi v Ukrayini* [The problems of fiscal decentralization in Ukraine]. Retrieved from <http://zavantag.com/docs/609/index-398063-1.html> [in Ukrainian].
14. Ma, J. (n. d.). *Decentralization From the “Top Down”: The Japanese Case*. Retrieved from www.worldbank.org/mdf/mdfl/topdown.htm.
15. 5 neobxidny`x krokiv dlya provedennya reformy` [5 necessary steps to reform]. (n. d.). *Decentralizaciya vlady`*. Retrieved from <http://decentralization.gov.ua/fivesteps/item?id=2> [in Ukrainian].