

УДК 336.143.2

Бюджетна політика регіонального розвитку в умовах децентралізації влади в Україні

Мельник Л.М.

кандидат економічних наук, доцент,
Національний університет водного господарства та природокористування

Ляшенко В.М.

кандидат наук з державного управління, викладач,
Національна академія сухопутних військ імені гетьмана Петра Сагайдачного

Визначено сутність та види децентралізації. Проведено аналіз доходів та видатків місцевих бюджетів у процесі здійснення реформи місцевого самоврядування на засадах децентралізації. Окреслено проблеми щодо формування доходів місцевих бюджетів та виконання делегованих повноважень. Визначено основні завдання бюджетної політики, спрямовані на підвищення автономії регіонів.

Ключові слова: місцеві бюджети, децентралізація, бюджетна політика, міжбюджетні відносини.

Мельник Л.М., Ляшенко В.М. БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

Определена сущность и виды децентрализации. Проведен анализ доходов и расходов местных бюджетов в процессе осуществления реформы местного самоуправления на основе децентрализации. Охарактеризованы проблемы формирования доходов местных бюджетов и выполнения делегированных полномочий. Определены основные задачи бюджетной политики, направленные на повышение автономии регионов.

Ключевые слова: местные бюджеты, децентрализация, бюджетная политика, межбюджетные отношения.

Melnik L.M., Lyashenko V.M. BUDGET POLICY OF REGIONAL DEVELOPMENT IN CONDITIONS OF DECENTRALIZATION OF POWER IN UKRAINE

The essence and types of decentralization are determined. The analysis of revenues and expenditures of local budgets in the process of implementation of the local self-government reform on the basis of decentralization is carried out. Problems concerning the formation of revenues of local budgets and the implementation of delegated authority are outlined. The main tasks of the budget policy aimed at increasing the autonomy of the regions are determined.

Keywords: local budgets, decentralization, fiscal policy, intergovernmental relations.

Постановка проблеми. Ефективний соціально-економічний розвиток регіонів у ринкових умовах потребує належного фінансового забезпечення. Водночас система місцевого самоврядування, що існує в Україні, вирізняється неефективністю та нездатністю задовольнити потреби суспільства в наданні високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг. Сформовані в Україні 11 тисяч територіальних громад переважно неспроможні виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування, а необхідність у їх фінансовій підтримці через дотації є тягарем для державного бюджету. Невирішеними залишаються проблеми надмірної централізації бюджетно-фінансового управління, що приводить до залежності місцевих бюджетів від центральних органів влади у частині формування місцевих бюджетів, через що органи місцевого самоврядування мають низький рівень фінан-

сово-ресурсної бази для реалізації власних повноважень.

Так, якщо у структурі видатків місцевих бюджетів видатки на власні повноваження в Польщі становлять 26,6%, у Латвії – 34,2%, у Словаччині – 31,6%, то в Україні частка видатків місцевих бюджетів на реалізацію власних повноважень є найменшою серед країн Європи і становить всього 9,2% [1]. Тому проведення реформи державного управління, спрямованої на делегування повноважень і ресурсів від центральних органів влади органам місцевого самоврядування та надання фінансової самостійності місцевим бюджетам є вкрай актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Результати досліджень щодо формування та удосконалення теоретичних основ побудови місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади в Україні висвітлювалися в наукових працях таких вітчизняних учених,

як С. Буковинський, О. Василик, З. Варналій, О. Кириленко, І. Луніна, Л. Тарангул, С. Писаренко, І. Сторонянська, В. Федосов, С. Юрій, Ф. Ярошенко та інші. Проте, на нашу думку, питання аналізу стану місцевих фінансів у контексті реформування міжбюджетних відносин та територіальної організації влади в Україні залишаються актуальними та потребують подальшого вивчення.

Метою статті є аналіз тенденцій і проблем у формуванні та використанні бюджетних ресурсів у регіонах та визначення напрямів розширення процесу децентралізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. В умовах реформування системи місцевих фінансів, спрямованого на децентралізацію та забезпечення реальної самостійності місцевих бюджетів, підвищується значення регіональної бюджетної політики. Адже оптимально побудована система бюджетних відносин є запорукою підвищення ефективності функціонування бюджетної системи України загалом. Бюджетна політика регіонального розвитку є важливим складником фінансової політики держави поряд з інвестиційною, грошово-кредитною, соціальною, еколого-економічною політикою.

Бюджетну політику держави доцільно поділити на політику органів місцевого самоврядування, тобто ту, що розробляється і проводиться самими органами місцевого самоврядування, та державну регіональну політику, яка забезпечує дієвість бюджетної політики на місцях. Бюджетна політика держави містить систему заходів, спрямованих на зміцнення доходної частини державного бюджету, досягнення збалансованості між державним та місцевими бюджетами, забезпечення ефективного використання бюджетних коштів та повного фінансування всіх передбачених бюджетом видатків задля зниження диспропорцій соціально-економічного розвитку територій та забезпечення сталого розвитку регіонів і держави загалом.

Найбільш повне визначення бюджетної муніципальної політики дає проф. В.І. Кравченко. На його думку, це комплекс взаємоузгоджених заходів, які розробляються і здійснюються представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади з метою забезпечення гармонійного соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, фінансового забезпечення регіональних та місцевих програм та проектів, фінансування та утримання об'єктів соціально

культурної сфери та житлово-комунального господарства, що знаходяться у комунальній власності, а також соціального забезпечення жителів відповідних територіальних громад, фінансування управлінських, економічних та соціальних послуг [2, с. 13–14].

Особливо зростає роль та значення бюджетної політики як на рівні держави, так і на рівні органів місцевого самоврядування в умовах переходу до децентралізації державного управління. Під децентралізацією розуміють розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів за одночасного звуження прав, повноважень відповідного центру. Словник іншомовних слів термін «децентралізація» (від латинського *de* – «заперечення», *centralize* – «середній, центральний») визначає як «знищення, скасування або ослаблення централізації і розширення прав низових органів управління» [3, с. 164].

У Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» метою децентралізації визначено відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудову ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізацію повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування [4].

У сучасній економічній літературі вирізняють два типи децентралізації: адміністративну (бюрократичну) і демократичну [5, с. 7]. Адміністративна децентралізація означає розширення компетенції місцевих адміністративних органів, які отримують право на самостійну діяльність щодо центральної влади, хоч і призначаються центральним урядом. Такий спосіб децентралізації означає не децентралізацію, а деконцентрацію влади.

Демократична децентралізація передбачає створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, за якої вирішення місцевих справ покладається не на представників центрального уряду, а на осіб, обраних населенням відповідних громад чи регіонів.

Децентралізація може виникати в різних сферах діяльності, наприклад, у політичній, фінансовій, адміністративній. Відповідно, децентралізація може бути політичною, адміністративною, фінансовою тощо. Причому під фінансовою децентралізацією, як правило, розуміють можливість самостійного розпорядження фінансовими ресурсами, що пере-

бувають у власності територіальної громади. Фінансова децентралізація включає децентралізацію доходів; децентралізацію видатків; організаційну самостійність.

Реформа місцевого самоврядування на засадах децентралізації розпочалася із прийняттям Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Практичним кроком у напрямі фінансової децентралізації стало прийняття змін до Бюджетного та Податкового кодексів. Ці законодавчі акти встановлюють новий порядок бюджетних правовідносин на основі децентралізації фінансів, розширення повноважень територіальних громад, розширення доходної бази місцевих бюджетів через закріплення окремих податкових платежів та зборів за місцевими бюджетами. Так, на місцевий рівень передано переважну частину податку на доходи фізичних осіб; віднесено до розряду місцевих податків плату за землю; запроваджено акцизний податок із роздрібного продажу алкогольних напоїв, тютюнових виробів на нафтопродуктів, кошти від надходження якого зараховуються до місцевих бюджетів; впроваджено податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, тощо.

З 2015 року, коли була розпочата фінансова децентралізація, місцеві бюджети зросли на 52%. Згідно з даними бюджетного моніторингу в 2016 році до місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) надійшло 170,6 млрд грн, що на 50,2 млрд грн, або на 41,7%, більше, ніж у 2015 році. Річний план доходів, затверджений місцевими радами, виконано на 116,8%. Перевиконання річного плану відбулося за всіма основними податковими джерелами наповнення місцевих бюджетів: податком на доходи фізичних осіб (108,5%), акцизним податком на роздрібний продаж підакцизних товарів (110,9%), рентною платою та платою за використання інших природних ресурсів (112,0%), податком на прибуток підприємств (125,3%), орендною платою за землю, що сплачується юридичними особами (109,0 %), єдиним податком (115,9 %) тощо [6, с. 11].

Але, незважаючи на ці позитивні зрушення, доводиться констатувати, що частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України знижується. Так, якщо в 2013 році частка доходів місцевих бюджетів становила 23,8% (без урахування трансфертів), то в 2015 році – 18,5%. У 2016 році відбувається незначне зростання частки доходів місцевих бюджетів – до 21,8%, проте залежність місцевих бюджетів від

трансфертів з державного бюджету від цього не зменшилася [6, с. 31].

Не є винятком із цього правила і регіональний бюджет Рівненської області. Якщо в 2014 році частка дотацій та субвенцій в зведеному бюджеті області становила 70,2%, то в 2015 році – 71,6%, а в 2016-му незначно зменшилася – до 67,7%. Щоправда, змінилася структура міжбюджетних трансфертів: до 2014 року в їх структурі було більше дотацій, а з 2015 року – значно переважають субвенції.

Для надання реальної незалежності регіональним і місцевим органам влади бюджетна політика держави повинна бути спрямована насамперед на стабілізацію надходжень до місцевих бюджетів.

Для цього важливо розширити місцеву базу оподаткування шляхом підвищення ефективності місцевих податків і зборів. Доцільно віднести до розряду місцевих податків і повністю передати в розпорядження місцевих бюджетів податок на доходи фізичних осіб. Розподіл доходів від справляння ПДФО між адміністративно-територіальними одиницями варто проводити з урахуванням чисельності офіційно зареєстрованого населення, кількості дітей дошкільного віку, питомої ваги громадян пенсійного віку, оскільки витрати місцевих бюджетів пов'язані з цими показниками. Крім того, з урахуванням світового досвіду варто передати надходження за податком на доходи фізичних осіб за місцем фактичного проживання особи.

Необхідно удосконалювати систему адміністрування майнових податків через проведення інвентаризації земель та формування повноцінного земельного кадастру, проведення грошової оцінки земель з урахуванням ринкового фактора, встановлення реальної вартості нерухомого майна. Також удосконалення потребує й адміністрування інших місцевих податків через розвиток електронних сервісів для платників податків, введення самооподаткування, розроблення механізму протидії ухилянню від сплати податків.

Доцільно, на наш погляд, також диференціювати ставки податку на прибуток залежно від завдань і пріоритетів розвитку економіки, від розміру цього прибутку. Це буде особливо ефективним для підприємств малого та середнього бізнесу. Крім того, податок на прибуток повинні сплачувати всі господарські суб'єкти, а кількість пільг має бути мінімальною. Податкові пільги слід запровадити щодо оподаткування прибутку, спрямованого на розвиток виробництва і його модернізацію, що буде

сприяти здійсненню реструктуризації підприємств. Гнучкість податкової системи у вигляді податкових пільг, канікул повинна проявитися і щодо стимулювання розвитку наукоємних та експортних виробництв, а також таких, що потребують значних капіталовкладень.

Вдосконалення потребує і механізм визначення та сплати податку на додану вартість. Хоча підприємства перераховують до бюджету різницю між сплаченими й отриманими сумами ПДВ, а решту платять покупці, вони виступають не тільки як платники власного податку, але і як його збирачі з населення. Тому ПДВ, підвищуючи ціни, скорочує не тільки виробництво, але й споживання. Для зменшення впливу ПДВ на платоспроможність покупців доцільно диференціювати ставку ПДВ залежно від виду продукції. У більшості країн із розвинутою ринковою економікою одночасно використовують стандартну, підвищену, знижену, пільгову ставку ПДВ.

Бюджетну політику потрібно здійснювати у поєднанні з податковою, оскільки збільшення бюджетних надходжень безпосередньо залежить від тієї податкової системи, що склалася в державі. Відсутність чіткого взаємозв'язку між обсягом податків, що збираються у регіоні, та доходами місцевих бюджетів позбавляє місцеві органи влади і жителів відповідних населених пунктів стимулів до збільшення доходів місцевих бюджетів. В органах місцевого самоврядування зникають стимули щодо повного використання власних доходних джерел та вжиття заходів, спрямованих на збільшення податкового потенціалу відповідних регіонів. До того ж не тільки в окремих підприємств у регіоні, але й в органах місцевого самоврядування виникає зацікавленість у лобюванні податкових пільг або списань податкових заборгованостей для підприємств регіонів. Усе це зумовлює порушення принципу нейтральності оподаткування та приводить до деформації механізмів територіального розподілу податкових надходжень, заважає формуванню економічно ефективної системи міжбюджетних відносин на умовах фіскальної справедливості та створенню жорстких бюджетних обмежень для місцевих органів влади.

Податкова система повинна створювати оптимальні умови для виробничої і фінансової діяльності підприємств, а через це – стимулювати розвиток продуктивних сил загалом. Зменшення податкового навантаження на підприємства малого та середнього бізнесу у промисловості, а також в інших галузях

економіки дасть їм можливість акумулювати кошти і вкладати їх у розвиток виробництва. Звідси і запровадження нових технологій, розширення виробництва та асортименту, збільшення заробітної плати працівникам, поліпшення зайнятості.

Як справедливо зазначає С. Буковинський, самостійність бюджетів має забезпечуватися не лише шляхом реалізації права органів влади на самостійний розгляд і затвердження своїх бюджетів, а й насамперед шляхом закріплення за бюджетами кожного рівня такого обсягу доходів, якого було б достатньо для фінансування мінімально необхідних видатків, визначених відповідно до державних соціальних норм і стандартів [7, с. 26]. Розмежування видатків між ланками бюджетної системи має на меті забезпечення стабільного й уніфікованого використання коштів, встановлення відповідальності за якість надання бюджетних послуг та їх максимального наближення до безпосереднього споживача.

Наразі місцеві бюджети не мають достатніх ресурсів для виконання власних повноважень та реалізації бюджетної політики щодо забезпечення високого рівня життєдіяльності населення на власних територіях. Так, видатки місцевих бюджетів в 2016 році становлять 350 млрд. грн., що 25% більше, ніж у попередньому році. Але якщо частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті становила 21,8%, то частка видатків – 41,4%, тобто майже в 2 рази більше [6, с. 64].

Видаткова частина місцевих бюджетів представлена переважно делегованими повноваженнями, виконання яких регламентується різноманітними нормами місцевих бюджетних витрат, які встановлюються централізовано. Держава дозволяє місцевим бюджетам розпоряджатися коштами на соціальне забезпечення, освіту, охорону здоров'я, культуру та мистецтво, фізичну культуру і спорт. У звітному періоді сукупна частка цих видатків у структурі видатків місцевих бюджетів становила 78,7%. У Рівненській області на соціально-культурні заходи витрачається ще більше коштів – 84,7% від усіх видатків зведеного бюджету області. Проте за цими видатками місцева влада не визначає ні принципів їх формування, ні механізму розподілу, ні самого обсягу витрат, а тому їх ефективність вкрай низька. Для порівняння зазначимо, що у країнах ЄС на соціально-культурну сферу витрачається у середньому 52,3% всіх коштів муніципальних бюджетів. В Україні є меншою частка видатків інвестиційного спрямування,

які можна використовувати у тому числі для підвищення якості послуг, що надаються населенню, розбудови інфраструктури, сприяння економічному зростанню.

З метою ефективного використання бюджетних коштів необхідно чітко розуміти, за рахунок яких ресурсів та в яких обсягах здійснюватимуться відповідні повноваження органів місцевого самоврядування. Зазначимо, що держбюджет 2017 року, як і в минулі роки, не забезпечує стовідсоткового фінансування делегованих місцевому самоврядуванню повноважень. Так, не передбачено субвенції на пільгове перевезення окремих категорій громадян, що фактично позбавляє пенсіонерів, дітей війни, учасників війни, ветеранів праці тощо державних гарантій на безплатний проїзд. Крім соціальних пільг, в органах місцевого самоврядування у 2017 році виникають серйозні проблеми з необхідністю здійснення видатків у сфері житлово-комунального господарства, з фінансуванням видатків непедагогічному персоналу закладів освіти, видатків на енергоносії в галузі освіти та охорони здоров'я. З огляду на це органи місцевого самоврядування змушені відволікати власні ресурси для забезпечення належного фінансування делегованих повноважень у цих сферах. Запропоновані новації не враховують того, що органи місцевого самоврядування, крім галузі освіти та охорони здоров'я, мають інші витрати, які бюджетним пакетом не компенсуються.

До того ж досі не розв'язана проблема неефективного витрачання бюджетних ресурсів через існування застарілих механізмів фінансування бюджетних установ. Мова йде про кошторисне фінансування, за яким витрачається до 70% видатків місцевих бюджетів. Чинний механізм фінансування бюджетних установ не передбачає залежності обсягів фінансування від показників ефективності їхньої роботи, обсягів та якості наданих суспільних благ.

Таким чином, можна виокремити такі проблеми використання коштів місцевих бюджетів в умовах децентралізації, як:

- невідповідність між обсягом доходів бюджетів і реальними потребами у фінансуванні поточних видатків;
- переважання поточних видатків місцевих бюджетів над видатками розвитку;
- відсутність чіткого розподілу функціональних повноважень і відповідальності за надання послуг між рівнями влади.

Уряд на своєму засіданні 14 червня 2017 року схвалив проект Основних напрямів

бюджетної політики на 2018–2020 роки. Відповідно до проекту Основних напрямів передбачено до 2020 року ріст економіки України на 4%, зниження інфляції до 5%, зниження дефіциту бюджету до 2% та зниження частки боргу до 55% ВВП.

Пріоритетом державної бюджетної політики визначено забезпечення самостійності місцевих бюджетів, зміцнення їх фінансової спроможності, підвищення прозорості та ефективності управління бюджетними коштами на місцевому рівні. Досягти цього планується шляхом:

- збереження позитивної динаміки показника, що характеризує частку доходів місцевих бюджетів у загальному обсязі доходів зведеного бюджету (значення показника не повинно бути менш ніж 20%). На нашу думку, це замало. Приміром, в Австрії, Польщі, Німеччині цей показник становить 33–39%. Так, у Польщі після проведення реальної децентралізації частка доходів місцевих бюджетів збільшилась із 23% у 1995 році до 36% у 2010 році. У країнах ЄС власні ресурси місцевого самоврядування близькі до їх витрат, а у Швеції чи Естонії навіть істотно їх перевищують. А тому в Україні норматив частки власних доходів місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) у зведеному бюджеті повинен становити, на нашу думку, не менш ніж 30%;

- зменшення диспропорцій у податкоспроможності місцевих бюджетів через механізм горизонтального вирівнювання;

- відмови від практики передачі коштів з державного до місцевих бюджетів у разі перевиконання щомісячних показників надходжень, визначених у розписі державного бюджету;

- зміни підходів до розподілу обсягів міжбюджетних трансфертів за результатами реалізації структурних реформ у галузях бюджетної сфери;

- створення дворівневої системи міжбюджетних відносин;

- запровадження елементів середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні для підвищення передбачуваності і послідовності бюджетної політики.

Висновки. Здійснення цих заходів дасть змогу вдосконалити міжбюджетні відносини, розширити можливості використання регіональних факторів економічного зростання на основі фінансової автономії регіональної влади та сприяти нарощуванню фінансового потенціалу у регіонах.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Напрями реалізації політики децентралізації в умовах розширення прав місцевих органів влади і забезпечення їх фінансової та бюджетної самостійності. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/politika_desentralizacii-b1814.pdf
2. Кравченко В І. Основи муніципальної бюджетної політики: [навч. прог. для працівників місцевого самоврядування. Кн. 5] / В.І. Кравченко, О.Я. Лилик. – К. Асоціація міст України та громадян, 2006. – 142 с.
3. Словник іншомовних слів [Текст] / Уклад.: С.М. Морозов, Л.М. Шкарлупа. – К. : Наук. думка, 2000. – 680 с.
4. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020»» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: (<http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>).
5. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування : навч. посіб. [для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування].– К.: ПРООН/МПВСР. – 2007. – 269 с.
6. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2016 рік / [Зубенко В.В., Самчинська І.В., Рудик А.Ю. та ін.]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження», USAID. – К., 2017. – 92 с.
7. Буковинський С.А. Концептуальні підходи до формуванняперспективного бюджетного плану / С.А. Буковинський // Фінанси України.–2006.– № 3. – С. 21–28.