

Оксана Василівна КВАСНИЦЯ

кандидат економічних наук,
доцент,
кафедра фінансів імені С. І. Юрія,
Тернопільський національний економічний університет
E-mail: o.kvasnytsia@tneu.edu.ua

Віктор Миколайович РУСІН

кандидат економічних наук,
доцент,
кафедра фінансів імені С. І. Юрія,
Тернопільський національний економічний університет
E-mail: v.rusin@tneu.edu.ua

**ВПЛИВ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ НА РОЗВИТОК РЕГІОНІВ В
УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

Квасниця, О. В., Русін, В. М. Вплив фінансової політики на розвиток регіонів в умовах децентралізації. *Економічний аналіз*. Тернопіль, 2018. Том 28. № 4. С. 321-330.

Анотація

Значна увага в роботі звертається на вплив фінансової децентралізації на соціально-економічний розвиток регіонів. Зазначено, що практика проведення реформ децентралізації - неоднозначна, диференційована, залежить від багатьох чинників: бюджетного устрою держави, фінансового забезпечення регіонів, особливостей розвитку економіки тощо. Отримані результати дозволили сформулювати практичні рекомендації щодо підвищення ефективності формування та реалізації фінансової політики розвитку регіонів України.

Ключові слова: фінансова політика; розвиток регіонів; фінансова децентралізація; фінансова автономія; доходи місцевих бюджетів; міжбюджетні відносини.

Oksana Vasylivna KVASNYTSIA

PhD in Economics,
Associate Professor,
Department of Finance named after S. I.Yurii,
Ternopil National Economic University
E-mail: o.kvasnytsia@tneu.edu.ua

Viktor Mykolaiovych RUSIN

PhD in Economics,
Associate Professor,
Department of Finance named after S. I.Yurii,
Ternopil National Economic University
E-mail: v.rusin@tneu.edu.ua

**THE INFLUENCE OF FINANCIAL POLICY ON THE DEVELOPMENT OF REGIONS IN THE
TERMS OF DECENTRALIZATION**

Abstract

Considerable attention is paid to the study of the influence of financial decentralization on the social and economic development of the regions. It is noted that the practice of decentralization reforms is ambiguous and differentiated. It also depends on many factors: budget structure of the state, financial provision of regions, peculiarities of economic development, etc. The obtained results allow formulating practical recommendations for improving the effectiveness of the formation and implementation of financial policy development of the regions of Ukraine.

© Оксана Василівна Квасниця, Віктор Миколайович Русін, 2018

Keywords: *financial policy; development of regions; financial decentralization; financial autonomy; revenues of local budgets; inter-budget relations.*

JEL classification: H61

Вступ

Актуальність розгляду обраної теми зумовлюється тим, що формування та реалізації фінансової політики розвитку регіонів в умовах фінансової децентралізації спрямовані на забезпечення економічного зростання. При цьому бюджетна децентралізація реалізується достатньо активно, що приносить свої позитивні результати, перш за все – у вигляді значного збільшення доходів місцевих бюджетів.

Мета та завдання статті

Метою статті є обґрунтування підходу до формування фінансової політики на місцевому рівні в умовах децентралізації та визначення основних складових фінансового забезпечення регіонів. Важливим завданням у вивченні цього питання є необхідність сприйняття комплексного дослідження проблематики впливу децентралізації на фінансову самодостатність регіонів.

Виклад основного матеріалу дослідження

Практична реалізація стратегічних орієнтирів України на забезпечення сталого економічного зростання регіонів зокрема та країни загалом обумовлює потребу розробки методології дослідження фінансової політики та її впливу на розвиток регіонів в умовах фінансової децентралізації.

Досліджуючи особливості фінансової децентралізації та її вплив на фінансову політику регіонів, необхідно акцентувати увагу на такі її характеристики, як ступінь (рівень) та якісну оцінку інструментів децентралізації. Серед інструментів фінансової децентралізації виокремлюють: дохідні джерела за рівнями бюджетної системи, межі податкової автономії органів місцевого самоврядування, трансфертна допомога, моніторинг формування та використання коштів місцевих бюджетів, контроль за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування, застосування яких дозволяє розмежувати повноваження та відповідальність у бюджетній сфері.

Фінансова децентралізація покликана зміцнити спроможність територіальних громад та підвищити рівень соціально-економічного розвитку регіонів.

Фінансова децентралізація є запорукою децентралізації влади, становлення ефективної системи місцевих фінансів, і що найважливіше – інструментом регулювання соціально-економічного розвитку регіонів. Саме фінансова децентралізація передбачає стимулювання регіонів до фінансової автономії, пошуку додаткових власних ресурсів, активізації внутрішнього потенціалу розвитку; дозволяє балансувати потреби та можливості регіонів.

Фінансова децентралізація визначається в межах фінансової політики держави. Вона виражає процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх мобілізацію і використання між державними і місцевими органами влади й управління. У зарубіжних країнах часто замість фінансової використовують поняття фіскальної децентралізації. Однак необхідно зазначити, що фінансова децентралізація ширша за бюджетну та фіскальну децентралізацію, тому що базується на розподілі повноважень між органами влади та управління в межах державної фінансової політики з оподаткування, митних зборів, регулювання цін тощо. Також вона виражається у передачі місцевим органам влади повноважень з формування бази оподаткування, визначення ставок відповідних місцевих податків та зборів, уведення податкових стимулів для галузей економіки на регіональному рівні, а також формування структури видатків для надання суспільних благ населенню.

Фінансова децентралізація розпочалася шляхом прийняття у 2015 році змін до Бюджетного [1] і Податкового кодексів України [2] та низки важливих законів, зокрема щодо передачі органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і стабільних джерел доходів для їх реалізації; стимулювання територіальних громад до об'єднання та переходу на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом з відповідним ресурсним забезпеченням на рівні міст обласного значення, запровадження правових засад формування спроможних територіальних громад шляхом підвищення їх фінансової та економічної спроможності тощо. Зазначені законодавчі акти надали можливість органам місцевої влади розробити та схвалити в регіонах Перспективні плани формування спроможних територіальних громад відповідних областей та подати їх на затвердження Уряду [3].

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.

Тому потрібно систематизувати наявні моделі впливу децентралізації на економічний розвиток і визначити відповідну модель для реалізації 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. У 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 [4, с. 42].

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 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 [4, с. 41].

Проаналізуємо доходи місцевих бюджетів України як фінансову основу регіонального розвитку. Враховуючи сучасні тенденції в реформуванні бюджетної системи України, роль доходів місцевих бюджетів у фінансовому забезпеченні регіонального розвитку певною мірою визначається величиною валового внутрішнього продукту (далі – ВВП), що безпосередньо перерозподіляється через них, та часткою місцевих бюджетів у структурі доходів Зведеного бюджету країни (табл. 1).

Частка місцевих бюджетів без урахування трансфертів у доходах Зведеного бюджету України в період з 2000 по 2017 рр. зменшилась на 7 %. Щодо частки місцевих бюджетів також без урахування трансфертів у перерозподілі ВВП, то цей показник у зазначений період зменшився на 12,7 %.

При цьому слід зауважити, що частка місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів як у доходах Зведеного бюджету України, так і у перерозподілі ВВП, навпаки, збільшилась на 3,7 %.

Варто зазначити, що в європейських країнах надто різниться показник частки доходів місцевих бюджетів у ВВП. Так найбільшу частку ВВП перерозподіляють через місцевий рівень такі країни, як Данія, Швеція та Фінляндія з показником 37,5; 25,8 та 23,0 % відповідно. Значна частина країн, серед яких Польща, Велика Британія, Франція, Латвія, характеризується рівнем вищезазначеного показника від 9 до 15 %. Лише незначна частина країн має частку доходів місцевих бюджетів у ВВП до 5 %, серед них Кіпр та Мальта із найнижчим показником 1,8 та 0,8 % відповідно [8, с. 95].

Зазначимо: що більша частка доходів місцевих бюджетів у ВВП, то вищий рівень децентралізації в країні. Саме завдяки бюджетній децентралізації забезпечується більш ефективно надання локальних послуг, оскільки на рівні місцевої влади витрати будуть меншими через скорочення адміністративних витрат та витрат на поточний контроль.

Започаткована наприкінці 2014 року реформа бюджетного устрою в Україні покликана забезпечити ефективне надання суспільних послуг на рівні адміністративно-територіальних одиниць, а це означає, що частка доходів місцевих бюджетів у ВВП повинна збільшуватися, бо вона є критерієм децентралізації та тим індикатором, на основі якого можна судити про рівень фінансової незалежності органів місцевого самоврядування. Дійсно, дані таблиці 1 підтверджують це. Починаючи з 2016 року,

спостерігаються деякі позитивні тенденції щодо фінансового забезпечення регіонів, проте в Україні цей процес відбувається досить повільно.

Таблиця 1. Частка місцевих бюджетів у ВВП та доходах Зведеного бюджету України, %*

Рік	Частка у доходах зведеного бюджету України		Частка у перерозподілі ВВП	
	без урахування трансфертів	з урахуванням трансфертів	без урахування трансфертів	з урахуванням трансфертів
2000	29,1	38,1	8,3	11,0
2001	32,3	47,4	8,3	12,2
2002	31,4	46,3	8,6	12,8
2003	30,0	45,6	8,5	12,8
2004	24,9	43,3	6,6	11,5
2005	22,6	40,0	6,9	12,8
2006	23,2	42,3	7,4	13,0
2007	26,5	48,7	8,1	14,9
2008	24,8	46,1	7,8	14,5
2009	26,0	49,3	7,8	14,7
2010	25,6	50,7	7,4	14,7
2011	24,8	46,1	8,3	14,5
2012	26,0	49,3	7,9	14,7
2013	25,9	50,6	7,2	14,2
2014	21,7	45,5	6,4	13,4
2015	22,6	50,5	6,9	15,4
2016	22,7	49,9	6,9	14,5
2017	22,1	50,8	6,4	14,7

*Розраховано за даними [5; 6; 7].

Найменшу частку місцевих бюджетів у доходах Зведеного бюджету України, а саме 21,7 %, було зафіксовано у 2014 р. Це свідчить про зростання перерозподілу бюджетних ресурсів на користь державного бюджету, враховуючи, що основна частина фінансування (тобто надання першорядних суспільних благ) залишається за місцевими бюджетами. Таким чином, проблеми наповнення місцевих бюджетів вирішуються без урахування економічних і демократичних закономірностей розвитку регіонів та, як наслідок, місцеві бюджети України не можуть слугувати повноцінною стабільною фінансовою основою регіонального розвитку.

Варто зазначити, що зниження частки доходів місцевих бюджетів у структурі Зведеного бюджету України у 2014 році було викликане впливом інфляційно-девальваційного фактора на надходження непрямих податків, запровадженням нових податків, зростанням ставок податків та розширенням бази чинних загальнодержавних податків. Нагальною вимогою щодо зростання доходів стало збільшення потреби на фінансування оборони та обслуговування державного боргу внаслідок девальвації національної валюти.

Частка доходів місцевих бюджетів у перерозподілі ВВП, а також у зведеному бюджеті має важливе соціальне-економічне та політичне значення, оскільки свідчить про участь місцевого самоврядування у розв'язанні актуальних проблем розвитку держави.

Таким чином, можна зробити висновок, що, попри проголошену реформу в напрямі бюджетної децентралізації, в Україні при розподілі бюджетних ресурсів все ще спостерігається централізація коштів на рівні державного бюджету та зниження частки місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету. При цьому спостерігається зростання частки міжбюджетних трансфертів, які надаються з державного бюджету. Вітчизняні вчені-економісти звертають увагу на те, що склалася практика недостатнього надання місцевим бюджетам власних доходів для фінансування своїх видатків, а це не спонукає органи місцевого самоврядування до збільшення цих доходів та пошуку додаткових джерел фінансування.

Відсутність достатньої кількості власних стабільних доходів обмежує вплив органів місцевого самоврядування на соціально-економічний розвиток регіонів, тому стимулювання до розширення джерел наповнення місцевих бюджетів є надзвичайно актуальним завданням, вирішення якого сприятиме підвищенню рівня фінансової самостійності органів місцевого самоврядування та позитивно впливатиме на регіональний розвиток загалом.

Розглянемо склад та структуру доходів місцевих бюджетів. З прийняттям Бюджетного кодексу України відбулися зміни у бюджетній класифікації доходів, відповідно до якої доходи місцевих бюджетів

поділяються на: податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом, офіційні трансферти. У таблиці 2 наведено структуру доходів місцевих бюджетів України за 2002–2017 рр.

Таблиця 2. Структура доходів місцевих бюджетів України за 2002–2017 рр., %*

Показник /Роки	Податкові надходження	Неподаткові надходження	Доходи від операцій з капіталом	Цільові фонди	Всього (власні доходи)	Офіційні трансферти
2002	58,3	7,3	2,2	1,0	68,8	31,2
2003	54,2	7,1	3,0	1,5	65,8	34,2
2004	46,2	5,5	4,3	1,5	57,5	42,5
2005	44,0	6,6	3,9	2,0	56,5	43,5
2006	43,4	5,7	3,0	1,8	53,9	46,1
2007	43,4	6,2	4,5	2,6	56,7	43,3
2008	43,1	5,6	3,3	1,7	53,7	46,3
2009	44,4	5,9	1,9	1,1	53,3	46,7
2010	42,4	5,5	1,6	1,0	50,5	49,5
2011	40,3	6,0	1,0	0,4	47,7	52,3
2012	38,1	5,6	0,8	0,3	44,8	55,2
2013	41,3	5,5	0,6	0,2	47,6	52,4
2014	37,7	5,3	0,5	0,1	43,6	56,4
2015	33,4	6,8	0,5	0,2	40,9	59,1
2016	40,1	6,0	0,4	0,1	46,6	53,4
2017	40,0	5,2	0,4	0,1	45,7	54,3

*Розраховано за даними [5; 6; 7].

З таблиці 2 можемо зробити висновок, що у структурі доходів місцевих бюджетів України серед власних доходів найбільшу частку становлять податкові надходження. Проте спостерігається зниження цього показника упродовж аналізованого періоду з 58,3 % у 2002 р. до 40,0 % у 2017 р. Також мають тенденцію до зниження неподаткові надходження (з 7,3 % у 2002 р. до 5,2 % у 2017 р.) та доходи від операцій з капіталом (з 2,2 % у 2002 р. до 0,4 % у 2017 р.). При цьому частка офіційних трансфертів у доходах місцевих бюджетів зростає з 31,2 % у 2002 р. до 54,3 % у 2017 р., що свідчить про посилення фінансової залежності місцевих бюджетів від державного бюджету та недостатню зацікавленість місцевої влади в нарощенні власної фінансової бази. Проте позитивним є те, що, у зіставленні з 2015 р., коли частка міжбюджетних трансфертів досягла найбільшого значення, трансфертна залежність місцевих бюджетів зменшилася у 2017 р. на 4,8 %, що є результатом розпочатої Урядом України реформи в напрямі бюджетної децентралізації.

Слід також підкреслити, що, починаючи з 2008 року, частка офіційних трансфертів перевищує частку податкових доходів місцевих бюджетів, а в 2010–2017 рр. - і сумарну частку податкових та неподаткових надходжень. Тобто спостерігається пряма фінансова залежність місцевих органів влади від перерозподілу бюджетних ресурсів через державний бюджет.

Наведені вище показники свідчать про чільне місце податків у системі бюджетних надходжень. Стійкість доходів місцевих бюджетів, їхньої дохідної бази визначаються відповідним співвідношенням податкових надходжень із неподатковими джерелами і обсягом виділених із державного бюджету міжбюджетних трансфертів (рис. 1).

Аналізуючи дані рис. 1 слід зазначити, що упродовж 2002–2017 рр. питома вага податкових надходжень місцевих бюджетів має тенденцію до зниження. Так у 2002 р. цей показник становив 58,3 %, а у 2015 р. лише 33,4 %. Це свідчить про зниження стійкості структури податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів України. Проте у 2017 р. спостерігається збільшення частки податкових надходжень у зіставленні з 2015 р. і цей показник становить 40,0 %, що лише на 0,01 % менше за показник 2016 р. Підвищення ролі податків і збільшення частини доходу за їх рахунок є основним напрямом зміцнення місцевих бюджетів, розширення їх фінансової автономії, а ефективне використання доходів місцевих бюджетів є важливим фінансовим інструментом зміцнення фінансової системи України загалом.

З 2015 р. до місцевих податків і зборів віднесено податки на майно, зокрема плату за землю. Завдяки цьому місцеві податки і збори стали другим за обсягом джерелом наповнення місцевих бюджетів. Їхня частка у загальній структурі доходів місцевих бюджетів (з урахуванням міжбюджетних трансфертів), разом із податками на майно та єдиний податок, досягнула у 2017 р. 10,5 %, а обсяг – 52,6 млрд грн. Зокрема, частка плати за землю мала тенденцію до зростання у загальних доходах місцевих бюджетів з 3,8 % у 2007 р. до позначки 5,3 % у 2017 р. При цьому, обсяг надходжень плати за землю

становив у 2017 р. 26,4 млрд грн, що на 3,1 млрд грн більше за відповідний показник 2016 р. Одним із чинників такого збільшення було проведення грошової оцінки земель за введеними новими коефіцієнтами, зокрема у м. Києві. Також у 2017 р. продовжилася тенденція до скорочення частки орендної плати за землю та відповідного збільшення частки земельного податку.

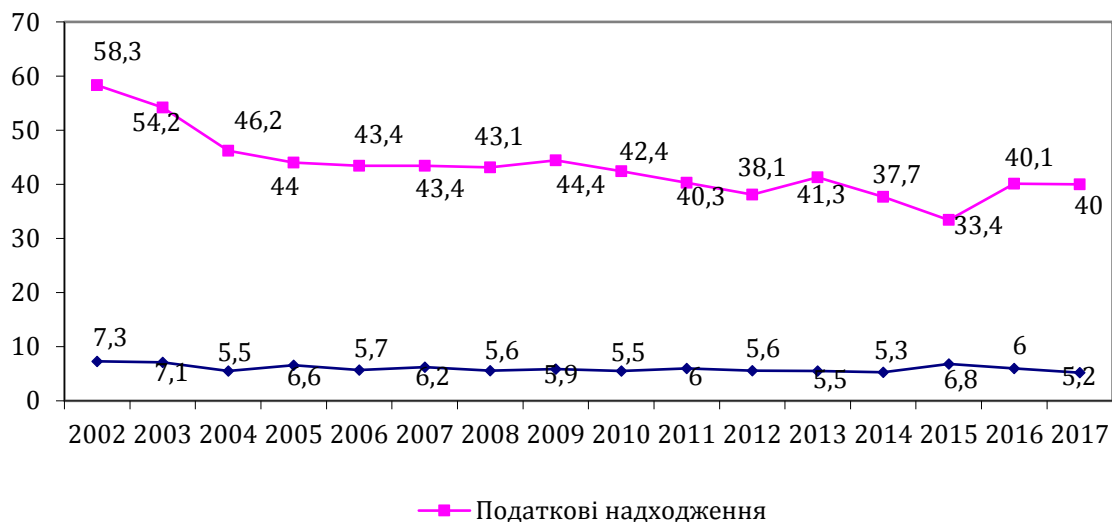


Рис. 1. Питома вага податкових та неподаткових надходжень у доходах місцевих бюджетів за 2002–2017 рр.*

*Розраховано за даними [5; 6; 7].

Другою істотною складовою місцевих податків і зборів є єдиний податок, обсяги надходжень якого зростають упродовж останніх років. Варто зазначити, що частка єдиного податку у 2007–2011 рр. скоротилася з 1,5 до 1,1 %. Проте з прийняттям Податкового кодексу України і введенням нового порядку оподаткування суб'єктів малого бізнесу відбувається підвищення надходжень цього податку в 2012–2017 рр. Так у 2017 р. спостерігалось надходження цього податку у сумі 23,4 млрд грн, що на 36,0 % більше за обсяги надходжень 2016 р. Таке зростання відбулося, зокрема, як свідчать статистичні дані Державної фіскальної служби України, через збільшення кількості платників податку – фізичних осіб та суб'єктів малого підприємництва. Ще однією причиною збільшення обсягу цих надходжень стало віднесення до платників єдиного податку сільськогосподарських товаровиробників, у яких частка сільськогосподарського товаровиробництва за попередній податковий (звітний) рік дорівнює або перевищує 75 %. Аналогом цього компонента до 2015 р. був фіксований сільськогосподарський податок.

У 2015 р. було запроваджено таке джерело надходжень місцевих бюджетів як акцизний податок на роздрібний продаж підакцизних товарів. У 2017 р. з цього джерела надійшло 6,0 млрд грн, що на 5,6 млрд грн, або на 51,7 %, менше ніж у 2016 р., що спричинено законодавчими змінами щодо справляння цього податку.

Щодо неподаткових надходжень, можна зробити висновок, що суттєвих змін за останні роки не відбулося і їх частка у структурі доходів місцевих бюджетів залишається на рівні 5,2–6,0 %. Проте саме у 2017 р. спостерігається найменше значення цього показника і становить 5,2 %. Слід зазначити, що до складу неподаткових надходжень залучено власні надходження бюджетних установ, які фінансуються з місцевих бюджетів та є найбільшою за обсягом статтею неподаткових надходжень до місцевих бюджетів. Однак останніми роками зменшуються такі неподаткові доходи, як адміністративні збори і надходження від штрафів та фінансових санкцій, доходи від власності та підприємницької діяльності, а також власні надходження бюджетних установ.

Значне зменшення у структурі доходів місцевих бюджетів спостерігається такого виду надходжень, як доходи від операцій з капіталом. У 2007 р. їх частка складала 4,5 %, а у 2017 р. – 0,4 %. Це є наслідком приватизаційних процесів та зниженням ефективності використання комунальної власності. У зіставленні із зарубіжними країнами цей показник вкрай низький, адже у таких країнах, як Велика Британія, Словаччина, Угорщина він становить понад 10,0 %.

У зв'язку зі зменшенням обсягів цільових фондів у складі місцевих бюджетів частка їхніх доходів знизилась з 2,6 % у 2007 р. до 0,1 % у 2017 р. Проте, якщо розглядати міжбюджетні трансферти, то їх частка у доходах місцевих бюджетів має стійку тенденцію до зростання (табл. 2). Якщо у 2002 р. їх частка становила 31,2 % всіх доходів місцевих бюджетів, то у 2017 р. частка трансфертів склала 54,3 % (рис. 2).

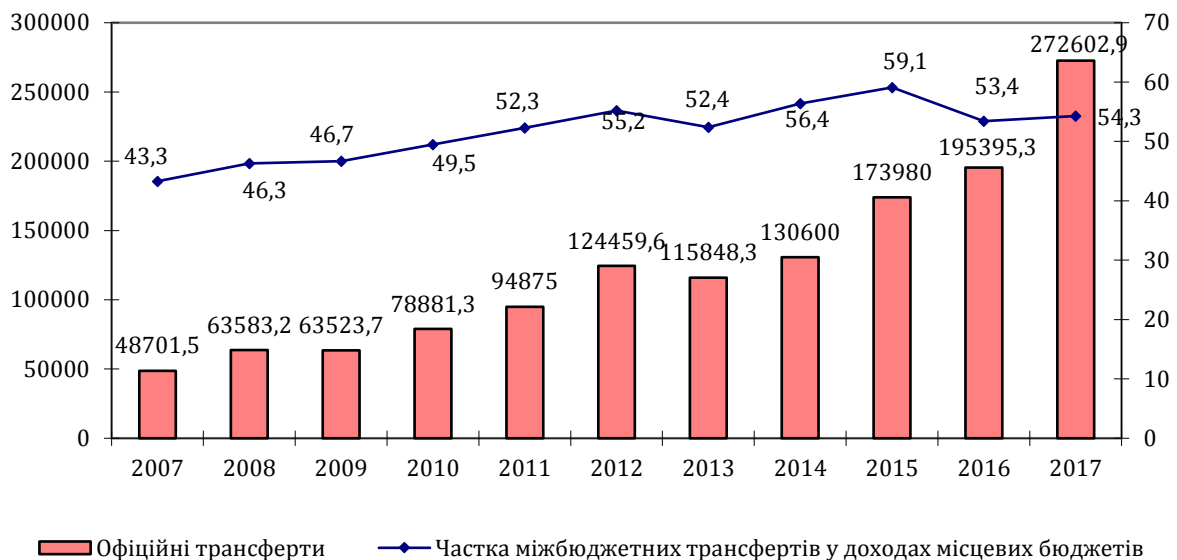


Рис. 2. Питома вага міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів за 2007–2017 рр.*

*Складено за даними [5; 6].

Згідно з даними, наведеними на рис. 2, спостерігаємо збільшення обсягів трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам упродовж 2007–2017 рр. Якщо у 2007 р. сума трансфертів становила 48 701,5 млн грн, або 43,3 % усіх доходів місцевих бюджетів, то у 2015 р. до місцевих бюджетів вже було спрямовано 173 908,0 млн грн у вигляді трансфертів, або 59,1 % усіх доходів місцевих бюджетів. Така тенденція суперечить обраному в Україні напрямку економічних реформ, адже частка міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів свідчить про ступінь бюджетної децентралізації в країні: що вища їх частка в дохідній частині місцевих бюджетів, то більша залежність місцевої влади від політики центральної влади.

Варто зауважити, що 2016 рік став другим роком імплементації нової моделі міжбюджетних відносин, запровадженої у грудні 2014 року. Відтак, частка міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів за 2016 р. становила 53,4 %, що менше показника 2015 р. на 5,7 %. Більшість трансфертів, що надійшли з державного бюджету, спрямовувалися на соціально-культурну сферу. При цьому, на відміну від 2015 р., відсутня субвенція на підготовку робітничих кадрів (її фактичний обсяг у 2015 р. становив майже 5,5 млрд грн). у 2017 році частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів склала 54,3 %, що більше показника 2016 року на 0,9 %.

Основною відмінністю нової системи вирівнювання є скасування дотації вирівнювання (вилучення) і запровадження базової (реверсної) дотації, а також освітньої субвенції, медичної субвенції, субвенції на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру. Цими змінами впроваджено механізм, за якого держава шляхом надання спеціальних трансфертів (субвенцій) повністю бере на себе відповідальність щодо фінансового забезпечення поточних видатків установ медичної та освітньої сфери, що належать до повноважень місцевих бюджетів і становлять значний обсяг їхніх видатків.

Варто також звернути увагу на переваги надання освітньої та медичної субвенцій задля посилення якості надання гарантованих державою суспільних благ та подолання споживацьких настроїв у регіонах. Важливим є те, що надання освітньої та медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам створює можливість для самостійного прийняття рішень щодо фінансування освітніх та медичних закладів у тих частинах, які їм необхідні.

Практика організації міжбюджетних відносин вказує на те, що реальна самостійність місцевих бюджетів та подальший регіональний розвиток не має достатнього фінансового забезпечення. Недоліки механізму міжбюджетних відносин з кожним роком усе чіткіше відображаються в обсягах міжбюджетних трансфертів, що передаються з державного бюджету місцевим бюджетам. Підтвердженням цього слугують аналітичні дані щодо динаміки та структури міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів, які наведені вище.

Таким чином, важливим напрямом, який обумовлюється необхідністю продовження політики бюджетної децентралізації в Україні, є скорочення нерівномірності формування доходів місцевих бюджетів. Світова практика переконує, що існують два альтернативних підходи до формування доходів місцевих бюджетів. Так в основу першого підходу закладено ідею бюджетної еквівалентності, відповідно

до якої дотримується принцип справедливості щодо громадян, підприємств і жителів регіонів загалом. При цьому доходи місцевих бюджетів повинні відповідати податковому навантаженню на жителів регіонів і тому можливості отримання ними суспільних благ та послуг коштом місцевих бюджетів мають зростати зі збільшенням податків на певній території. Другий підхід базується на чіткому розумінні громадянської солідарності та низці економічних аргументів, відповідно до яких держава намагатиметься вирівнювати фінансові можливості регіонів.

З метою забезпечення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування при виконанні покладених на них функцій із забезпечення стійкого розвитку на підпорядкованій їм території значна увага повинна звертатись саме на власні джерела доходу. Проте, крім формування достатнього обсягу власних доходів, регіон можна вважати самодостатнім лише за наявності потоків інвестиційних та кредитних ресурсів, що забезпечує вливання коштів у фінансову базу регіону і є потенціалом для самофінансування. Такі фінансові інструменти мають стимулювальний та стабілізаційний характер, адже завдяки залученню додаткових ресурсів відкривають додаткові можливості для регіону, що сприяє зростанню малорозвинених та стратегічно важливих секторів економіки в регіоні.

На процес залучення інвестиційних ресурсів у регіон як зовнішніх, так і внутрішніх органи місцевого самоврядування впливають опосередковано, оскільки практично не беруть участі у формуванні й не можуть гарантувати стабільності законодавчої та нормативної бази, не наділені правом надання податкових пільг, крім місцевих податків, а бути гарантом за зобов'язаннями можуть лише з дозволу Міністерства фінансів України. Відтак, заходами стимулювання інвестицій у регіон залишаються:

- інформування про цікаві та перспективні об'єкти для інвестування;
- усунення бюрократичних перешкод на місцевому рівні тощо.

Для фінансового забезпечення регіонального розвитку доцільним є залучення інвестицій на основі створення загального сприятливого інвестиційного клімату для всіх видів капіталів. При цьому основними причинами, що зумовлюють зростання нерівномірності показників інвестиційної діяльності та невисоку інвестиційну привабливість окремих регіонів, є припинення державного інвестування багатьох сфер економіки, вузькість внутрішнього ринку, високий податковий і адміністративний тиск на бізнес, який намагається конкурувати, відсутність практичної більшості ринкових інститутів – корпоративного сектору, ринку цінних паперів, вплив трудових ресурсів та капіталу. Саме тому для залучення інвестицій необхідно визначити рівень потреб регіону в інвестиціях, пріоритети інвестування у критичних структуроформуючих галузях економічної діяльності, які спроможні дати поштовх інтенсифікації соціально-економічному розвитку регіону, особливості відтворювальних процесів та ефективність можливих витрат у довгостроковому періоді. Цьому процесу сприятиме: паритетне поєднання прямих та портфельних інвестицій в економіку регіону, що враховує як інтереси самого підприємства, так і регіону загалом; стимулювання інвестиційної діяльності за рахунок власних коштів підприємств; податкове стимулювання процесу реінвестування в економіку регіону; залучення коштів банківської системи та заощаджень населення. При цьому для мобілізації інвестицій доцільно залучити в інвестиційний процес кошти населення з метою вирішення основних завдань соціального розвитку регіону. З іншого боку – важливо врахувати надзвичайно низький рівень довіри населення до держави через знецінення вкладів населення. За таких обставин наявні у приватних інвесторів фінансові ресурси не трансформуються в необхідні для економіки регіону довготермінові кредити.

Шляхами зростання податкових надходжень за умов фінансової децентралізації є збільшення обсягів виробництва, підвищення рівня прибутковості підприємств, також важливе значення має дотримання платниками податків податкової дисципліни, під якою розуміється своєчасне внесення фізичними і юридичними особами встановлених законом обов'язкових платежів і зборів до бюджетів. Дотримання податкової дисципліни платниками податків в умовах, коли майже половина доходів господарюючих суб'єктів, працюючого населення ховається в тіні, має велике значення.

Величина доходів місцевих бюджетів залежить не тільки від джерел їх формування, але і способів розмежування доходів між бюджетними ланками. Прийнятий порядок розподілу доходів між ланками місцевих бюджетів не забезпечує формування достатньої дохідної бази органів місцевого самоврядування для виконання делегованих функцій та не сприяє їх зацікавленості у збільшенні доходів на своїй території [9, с. 218].

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 [4, с. 43].

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 [4, с. 46].

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 [10]. 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.

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.

Висновки та перспективи подальших розвідок

Підсумовуючи вищесказане, наголосимо, що в умовах фінансової 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 бюджетних 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 регіонів, вдосконалення механізму регулювання процесу формування, затвердження, виконання, та використання коштів місцевих бюджетів.

Список використаних джерел

1. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
3. Вплив фінансової децентралізації на соціально-економічний розвиток регіонів. Аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/2458>.
4. Кузькін Є. Ю. Вплив децентралізації на розвиток регіонів. *Наукові праці НДФІ*. 2016. № 3 (76). С. 39-53.
5. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <http://www.minfin.gov.ua>.
6. Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: <http://treasury.gov.ua>.
7. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
8. Яфінович О. Місцеві бюджети та міжбюджетні відносини: досвід європейських країн та проблеми України. *Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка*. Економіка. 2015. Вип. 2. С. 92-100.
9. Калмиков О.В. Оцінка місця податкових надходжень в доходах місцевих бюджетів. *Економічний вісник університету*. 2017. Випуск № 35(1) С. 214-220.
10. Тартачник М. О. Проблеми фінансової децентралізації в Україні. URL: <http://zavantag.com/docs/609/index-398063-1.html>.

References

1. *Byudzhетnyy kodeks Ukrayiny*. (2010). Zakon Ukrayiny vid 08.07.2010 r. # 2456-VI. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. [in Ukrainian].
2. *Podatkovyy kodeks Ukrayiny*. (2010). Zakon Ukrayiny vid 02.12.2010 r. # 2755-VI. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>. [in Ukrainian].
3. *Vplyv finansovoyi detsentralizatsiyi na sotsial'no-ekonomichnyy rozvytok rehioniv. Analitychna zapyska*. (n.d.). Retrieved from: <http://www.niss.gov.ua/articles/2458>. [in Ukrainian].
4. Kuz'kin Ye. Yu. (2016). Vplyv detsentralizatsiyi na rozvytok rehioniv. *Naukovi pratsi NDFI*, 3 (76), 39-53.
5. *Ofitsynnyy sayt Ministerstva finansiv Ukrayiny*. (n.d.). Retrieved from: <http://www.minfin.gov.ua>. [in Ukrainian].
6. *Ofitsynnyy sayt Derzhavnoyi kaznacheys'koyi sluzhby Ukrayiny*. (n.d.). Retrieved from: <http://treasury.gov.ua>.
7. *Ofitsynnyy sayt Derzhavnoyi sluzhby statystyky Ukrayiny*. (n.d.). Retrieved from: <http://www.ukrstat.gov.ua>. [in Ukrainian].
8. Yafinovych O. (2015). Mistsevi byudzhety ta mizhbyudzhetni vidnosyny: dosvid yevropeys'kykh krayin ta problemy Ukrayiny. *Visnyk Kyivskoho natsional'noho universytetu im. Tarasa Shevchenka. Ekonomika*, 2, 92-100. [in Ukrainian].
9. Kalmykov O. V. (2017). Otsinka mistysya podatkovykh nadkhodzen' v dokhodakh mistsevykh byudzhетiv. *Ekonomichnyy visnyk universytetu*, 35(1), 214-220. [in Ukrainian].
10. Tartachnyk M. O. (n.d.). *Problemy finansovoyi detsentralizatsiyi v Ukrayini*. Retrieved from: <http://zavantag.com/docs/609/index-398063-1.html>. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції – 12.12.2018 р., прийнята до друку – 18.12.2018 р.