

УДК 332:336.02:005.591.46

Калюжна Ю.В.,  
канд. екон. наук, викладач кафедри фінансів,  
банківської справи та страхування  
Стащук В.П.  
Запорізький національний університет

## ФІНАНСОВО-БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА ЗАПОРІЗЬКОГО РЕГІОНУ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Kaliuzhna Iu.V.,  
cand.sc.(econ.), lecturer at the department  
of finance, banking and insurance  
Staschuk V.P.  
Zaporizhzhya National University

### FINANCIAL AND MONETARY POLICY OF ZAPORIZHYYA REGION IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION

**Постановка проблеми.** Основний вектор державного регіонального розвитку на сьогоднішній день - шлях, спрямований на децентралізацію повноважень фінансово-бюджетної політики регіонів. Але розширення повноважень і самостійності регіональних органів влади у питаннях прийняття господарських рішень повинно відбуватись разом з підвищенням відповідальності за прийняття таких рішень. Аналізуючи європейський досвід, необхідно визначитись із основними й доцільними напрямками регіонального розвитку.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням децентралізації та пов'язаним з нею економічним і політичним процесам у своїх роботах приділяли увагу закордонні та вітчизняні науковці: А. Бондаренко, Д. Елазар, О. Крайник, Ю. Остріщенко Л. Флогетіс та інші. Вченими досліджені особливості процесів децентралізації в Україні, проте дане питання залишається актуальним та потребує подальшого вивчення.

**Постановка завдання.** На основі існуючих теоретичних положень з питань делегування повноважень та закордонного досвіду децентралізації розробити практичні науково обґрунтовані пропозиції для органів регіональної влади та місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Сьогодні в Україні значна увага приділяється регіональним проблемам розвитку інтеграційних процесів як всередині країни, так з її закордонними партнерами. Визначившись з європейським вектором розвитку, українська держава стала на шлях широкомасштабних змін у форматі своєї функціональної, економічної та політичної складової; у розширенні й актуалізації питань регіонального розвитку. Децентралізація як основний вектор роботи прописана в проектах регіональної політики України та стратегії президента держави «Україна – 2020».

Виділяючи саме поняття «регіонального розвитку», слід розуміти його як процес спрямованого та незворотного відтворення структури еколого-соціо-економічної системи регіону, а також внутрішніх і зовнішніх взаємозв'язків її елементів, яке відбувається під впливом певних суспільних закономірностей [8, с. 8]. Стратегія регіонального розвитку визначається як система цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності [5]. Головними принципами, згідно з якими має здійснюватися політика регіонального розвитку, є такі: повсюдність місцевого самоврядування; чітке розподілення повноважень між рівнями влади; правова, організаційна та фінансова спроможність місцевого самоврядування [1].

Децентралізація означає такий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість із них передається з рівня центральних органів на нижчий і стає їх власним завданням [2]. Явище децентралізації включає такі основні аспекти організації міжбюджетних відносин: економічні, політичні, інституціональні та інші. Вона уособлює в собі окреме функціонування багатьох сфер діяльності, які поєднуються для успішного й ефективного функціонування держави.

Основними ризиками політики децентралізації є: питання перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць; послаблення державного нагляду й контролю органів місцевого

самоврядування; бюджетні ризики, зриви фінансування повноважень місцевих громад, розбалансування всієї бюджетної системи України; зниження якості управління; питання справедливості й легітимності прийнятих рішень.

Фінансове забезпечення державної регіональної політики регламентується відповідно до Бюджетного й Податкового кодексів України, а у механізмі фінансування виділяються такі основні інструменти: трансфери державного бюджету України до місцевих бюджетів; видатки державного бюджету України; цільові та інвестиційні програми, що функціонують та впроваджуються за рахунок політики України. Тобто, основними елементами фінансування державної регіональної політики є державний бюджет України, кошти місцевих бюджетів, благодійні, інвестиційні внески та кошти міжнародних організацій.

Важливими показниками стану економічної безпеки регіону як окремої ланки, так і України в цілому є рівень валового регіонального продукту, який в перерахунку на одну особу зайнятого населення працездатного віку дає змогу об'єктивно виокремити найбільш продуктивні регіони України.

Запорізька область за своїм типом належить до високоіндустріалізованих та високоурбанізованих регіонів. За обсягом валового регіонального продукту у розрахунку на одного мешканця припадає 37,3 тис грн (за даними 2014 року). У фактичних цінах, цей показник за результатами 2014 року становить 65968 млн грн (див. табл. 1) [4].

Таблиця 1

Валовий регіональний продукт Запорізької області, інфографіка

	Рік											
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Усього, у фактичних цінах, млн грн	15255	19968	24787	33158	42225	37446	42736	49525	54828	54352	65968	x
У розрахунку на одну особу, у фактичних цінах, млн грн	8093	10683	13369	18022	23232	20614	23657	27567	30656	30526	37251	x
У цінах попереднього року, %	115,6	104,6	106,1	108,5	101,3	78,9	103,2	102,9	97,8	99,8	100,4	95,2 <sup>1</sup>

Джерело: Головне управління статистики у Запорізькій області [4]

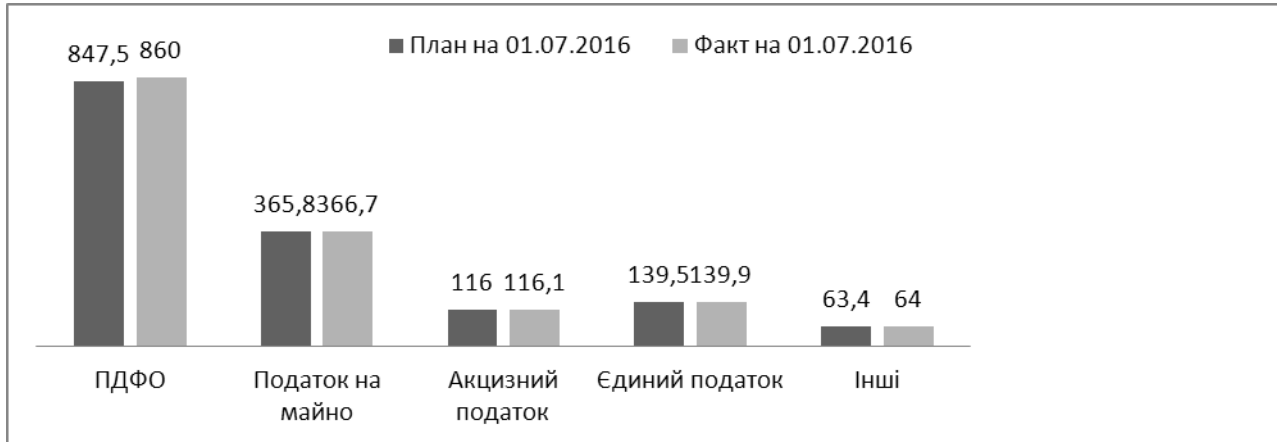
Запорізька область входить у п'ятірку областей-лідерів за рівнем показників валового регіонального продукту. За рахунок високих показників науково-технічного й виробничого потенціалу Запорізький регіон є одним із інвестиційно-привабливих регіонів України. У ході реалізації державної регіональної політики необхідно враховувати показник валового регіонального продукту при розподілі фонду фінансової підтримки територій та перерозподілі бюджетних коштів між регіонами.

Відповідно до звіту міської влади міста Запоріжжя [6], за I півріччя поточного року до бюджету міста надійшло 2 814,6 млн грн, в тому числі податків і зборів до загального фонду бюджету – 1 546,6 млн грн (100,9% до плану), спеціального – 98,6 млн грн (96,6% до плану) та офіційних трансфертів – 1 169,4 млн грн (99,7% планових показників). В порівнянні з відповідним періодом минулого року доходи зросли на 50,6%. В значній мірі цьому сприяли зміни в податковому та бюджетному законодавстві, затверджені наприкінці 2015 року.

Основним джерелом надходжень загального фонду бюджету міста залишається податок на доходи фізичних осіб - 55,6%. На місцеві податки і збори припадає 33,5% доходів загального фонду. На інші джерела надходжень припадає близько 11% [6]. Виконання загального фонду бюджету міста Запоріжжя (без урахування трансфертів) за I півріччя 2016 року наведено на рисунку 1.

Місцеві податки і збори є складовими дохідної частини місцевих бюджетів, проте вони є неосновним їх джерелом, що негативно впливає на розвиток місцевої інфраструктури та рівень розвитку регіонів в умовах децентралізації. Відповідно до ст. 9 Податкового кодексу України [10], до загальнодержавних податків належать: податок на прибуток підприємств, податок на доходи фізичних осіб; податок на додану вартість, акцизний податок, екологічний податок, рентна плата, мито. До місцевих податків належать: податок на майно та єдиний податок. До місцевих зборів належать: збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір. Необхідно враховувати й

підтримувати кількість місцевих податків і зборів стільки, щоб вони могли повністю забезпечувати органи місцевої влади необхідними грошовими ресурсами із врахуванням платоспроможності суб'єктів їх сплати.



**Рис. 1. Виконання загального фонду бюджету міста Запоріжжя (без урахування трансфертів) за I півріччя 2016 року, млн грн**

Джерело: Звіт запорізької міської влади «Про хід виконання Програми економічного і соціального розвитку м. Запоріжжя за I півріччя 2016 року» [6].

За міжнародним досвідом, в більшості країн світу місцеві податки виступають у ролі локальних податків і вони приймають на себе роль основного джерела збагачення місцевих бюджетів. Так, наприклад, місцеві податки складають від 80 до 100% податкових надходжень до місцевих бюджетів Скандинавських країн, а також країн Прибалтики. Місцеві податки з різноманітних форм продажу забезпечують від 20 до 75% податкових надходжень до місцевих бюджетів США, Японії, Кореї, Іспанії, Греції, Португалії. Податки на нерухомість, значною мірою поповнюють місцеві бюджети у Канаді, Австралії, Новій Зеландії [9].

Місцеве оподаткування України сьогодні не виконує фіскальної та регулюючої функції, потребує подальшого удосконалення в умовах децентралізації, чіткого розмежування й виокремлення податкових надходжень до місцевих бюджетів.

За функціональною ознакою напрямки використання коштів наведені на рисунку 2.



**Рис. 2. Структура видатків бюджету м. Запоріжжя за функціональною ознакою за I півріччя 2016 року**

Джерело: Інформація про надходження доходів до бюджету міста та проведення видатків з бюджету міста [12].

Видатки бюджету міста проведено в обсязі 2 401,4 млн грн, в тому числі по загальному фонду – 2 204,0 млн грн або 94,0% планових показників на відповідний період, по спеціальному фонду –

197,4 млн грн, з яких видатки бюджету розвитку – 108,7 млн грн, що становить 24,3% планових показників на відповідний період. До державного бюджету перераховано реверсної дотації в сумі 92,6 млн грн, що дорівнює плановим показникам [7]. Виконання бюджету міста по видатках загального фонду бюджету за економічною сутністю наведено на рисунку 3.



**Рис. 3. Виконання бюджету міста по видатках загального фонду бюджету за економічною сутністю**

Джерело: Звіт запорізької міської влади «Про хід виконання Програми економічного і соціального розвитку м. Запоріжжя за I півріччя 2016 року» [6].

Проаналізувавши наведені вище дані, можна сказати, що планування фінансової діяльності та формування місцевих бюджетів повинно розраховуватись не з показників рівня доходу регіону, а виходячи із структури видатків, з розширенням спектра дії дотацій із державного бюджету.

В рамках державної стратегії регіонального розвитку “Україна – 2020” органами місцевої влади та громадськістю були розроблені стратегічні й оперативні цілі в напрямках розвитку регіону у відповідності до нагальних й актуальних питань міста й області. До стратегічних цілей було віднесено пункти “Запорізький край – регіон з високим рівнем та якістю життя населення”, “Запорізький край – інвестиційно-приваблива територія з розвинутими індустріальним комплексом та інфраструктурою”, “Запорізький край – регіон розвинутих сільських територій”, “Запорізький край – регіон екологічної безпеки та збереження природних ресурсів” [13]. У 2016 році з державного фонду регіонального розвитку області було передбачено 98472,615 тис. грн на реалізацію загалом 12 проектів за програмою розвитку регіонів [11]. Тобто, на практиці можна наочно спостерігати за дією запровадженої державою регіональної політики, рівнем надходжень до бюджету, напрямками їх реалізації.

Актуальність процесів децентралізації, їх ефективність у системі функціонування держави спостерігається на прикладі практик зарубіжного досвіду делегування частини повноважень з вищих рівнів на регіональні та місцеві. Регіон має бути елементом сполучення між місцевими суб’єктами господарювання, що прагнуть вийти на нові рівні та зовнішні ринки. Поєднання намірів органів влади на місцях з роботою державного апарату є гарантією швидкого й продуктивного соціально-економічного розвитку регіону, а отже і держави в цілому. Приклади іноземних держав, де вже успішно функціонує делегування повноважень і процеси децентралізації, вказують на актуальність й ефективність роботи такої системи. В Австрії до компетенції органів місцевого самоврядування входять повноваження призначення муніципальних службовців, місцева поліція, управління місцевим дорожнім рухом, місцеве територіальне планування, регулювання публічних заходів. У Великій Британії — сфери охорони здоров’я, територіальне планування, питання екології та переробки промислових відходів. У Данії до об’єктів впливу місцевого самоврядування належать питання соціального захисту, охорони здоров’я, освіти, ресурсної забезпечення регіону. У Норвегії - культурні та релігійні складові та аспекти, у Чехії – управління водними ресурсами та мережами тепlopостачання, благоустрій та охорона догляду території регіону, також сфери освіти, культури, енергопостачання, сільське господарство. Тобто, в провідних європейських державах можна спостерігати динаміку передачі повноважень різного типу рівням місцевого самоврядування, а також можливість виокремлення конкретних завдань і шляхів їх вирішення без втручання державного апарату управління.

На основі вищезазначеного матеріалу виділимо декілька пропозицій по успішному функціонуванню системи децентралізації й розвитку регіонів в Україні. По-перше, планування фінансової діяльності та формування місцевих бюджетів повинно розраховуватись, виходячи із структури видатків регіону. По-друге, розширення дохідної бюджетної складової окремого регіону за рахунок перерозподілу податкових надходжень між бюджетами. По-третє, чітке розмежування й

виокремлення податкових надходжень до державного бюджету та до місцевих бюджетів відповідно. По-четверте, розширення спектру дії дотацій із державного бюджету. По-п'яте, створення оптимальних умов для функціонування малого та середнього бізнесу на всій території України.

**Висновки з проведеного дослідження.** Актуальність питань децентралізації й розширення повноважень регіонів для України вказує на те, що наша держава намагається орієнтуватись на механізми досягнення успіху провідних європейських держав. Існуюча система місцевого самоврядування разом із державою стає на шлях розвитку, пристосовуючись до нових реалій, намагається сприйняти нові виклики та дати адекватні відповіді. Важливим завданням держави залишається розробка алгоритму по встановленню рівномірності та рівноправ'я в розширенні повноважень регіонів.

### **Література**

1. 100 днів діяльності Уряду: найголовніше [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.kmu.gov.ua/document/.../100\\_gov\\_days\\_top.pdf](http://www.kmu.gov.ua/document/.../100_gov_days_top.pdf)
2. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види) / В. Борденюк // *Право України* [Текст]. – 2010. – № 1. – С. 21-25.
3. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
4. Головне управління статистики у Запорізькій області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.zp.ukrstat.gov.ua/images/stories/251\\_national\\_rah.15\\_130716.pdf](http://www.zp.ukrstat.gov.ua/images/stories/251_national_rah.15_130716.pdf)
5. Закон України “Про засади державної регіональної політики” № 156-VIII від 5 лютого 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>
6. Звіт запорізької міської влади «Про хід виконання Програми економічного і соціального розвитку м. Запоріжжя за I півріччя 2016 року» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://meria.zp.ua/test/data/file/137102389984176.doc>
7. Інформація департаменту фінансів Запорізької обласної державної адміністрації про виконання обласного бюджету за перше півріччя 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zoda.gov.ua/news/32812/informatsiya-departamentu-finansiv-zaporizkoji-oblasnoji-derzhavnoji-administratsiji-pro-vikonannya-oblasnogo-bjudzhetu-za-i-pivrichchya-2016-roku.html>
8. Орловська Ю.В. Стратегічне управління інвестиціями в регіональний розвиток / Ю.В. Орловська. – К. : Знання України, 2006. – 336 с.
9. Петрина М.Ю. Використання зарубіжного досвіду в удосконаленні податкової системи України / М.Ю. Петрина, Н.Я. Солтан // *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. – 2012. – № 5. – С. 236-244.
10. Податковий кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
11. Про затвердження переліку інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися у 2016 році за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку : Розпорядження Кабінету Міністрів України №362-р від 11 травня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249041103>
12. Сайт Запорізької обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://meriazp.gov.ua/test/index.php?id=46>
13. Стратегія сталого розвитку Україна – 2020 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zoda.gov.ua/article/2226/strategiya-stalogo-rozvitku-ukrajina---2020.html>

### **References**

1. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), First 100 days of government activity, the most important, available at: [www.kmu.gov.ua/document/.../100\\_gov\\_days\\_top.pdf](http://www.kmu.gov.ua/document/.../100_gov_days_top.pdf). (access date December 26, 2016).
2. Bordenuk B. (2010), "Decentralization of the state power and local self-government: the concept, essence and forms (species)", *Pravo Ukrainy*, no 1, pp. 21-25.
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), Budget Code of Ukraine, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. (access date December 26, 2016).
4. The Main Department Of Statistics in Zaporozhye region, available at [www.zp.ukrstat.gov.ua/images/stories/251\\_national\\_rah.15\\_130716.pdf](http://www.zp.ukrstat.gov.ua/images/stories/251_national_rah.15_130716.pdf). (access date December 26, 2016).
5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine “On Principles of State Regional Policy”, from 05.05.2015, no 156-VIII, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (access date December 26, 2016).
6. Zaporizhzhya city government (2016), Zaporizhzhya city government’s report "The implementation of Programme Zaporizhzhya Economic and Social Development in the first half of 2016", available at: <https://meria.zp.ua/test/data/file/137102389984176.doc> (access date December 26, 2016).

7. Zaporizhzhya Regional State Administration (2016), "Information from Finance department of Zaporizhzhya Regional State Administration about the implementation of the regional budget for the first half of 2016", available at: <http://www.zoda.gov.ua/news/32812/informatsiya-departamentu-finansiv-zaporizkoji-oblasnoji-derzhavnoji-administratsiji-pro-vikonannya-oblasnogo-bjudzhetu-za-i-pivrichchya-2016-roku.html> (access date December 26, 2016).

8. Orlovska, Yu.V. (2006), *Stratehichne upravlinnia investytsiamy v rehionalnyi rozvytok* [Strategic management of investments in regional development], Znannia Ukrainy, Kyiv, Ukraine, 336 p.

9. Petryna, M.Yu. and Soltan, N.Yu. (2012), "The use of the foreign experience in the improvement of the tax system of Ukraine", *Naukovo-informatsiyni visnuk Ivano-Frankivskogo Universytetu prava imeni Korolia Danyla Halytskoho*, no. 5, pp. 236-244

10. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), Tax Code of Ukraine, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (access date December 26, 2016).

11. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), "Approving the list of investment programs and regional development projects that could be implemented in 2016 by the state Regional Development Fund", Cabinet of Ministers of Ukraine №362-p of May 11, 2016, available at: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249041103> (access date December 26, 2016).

12. Website of Zaporizhzhya Regional State Administration, available at: <http://meriazp.gov.ua/test/index.php?id=46> (access date December 26, 2016).

13. Zaporizhzhya Regional State Administration (2015), Sustainable Development Strategy of Ukraine – 2020, available at: <http://www.zoda.gov.ua/article/2226/strategiya-stalogo-rozvitku-ukrajina---2020.html> (access date December 26, 2016).

*Рецензент: д-р екон. наук, професор кафедри фінансів, банківської справи та страхування Запорізького національного університету О.В. Болдуєва*