

УДК 336.14

Тетяна КІЗИМА,
Зоряна ЛОБОДИНА

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ В КОНТЕКСТІ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Критично оцінено бюджетну, податкову й адміністративно-територіальну реформи в Україні. З'ясовано, що поряд із позитивними результатами модернізації бюджетних відносин багато проблем залишились невирішеними і негативно впливають на функціонування бюджетної сфери та знижують ефективність бюджетної політики держави. Наголошено на ключових проблемах, пов'язаних із запровадженням програмно-цільового методу у бюджетний процес на місцевому рівні та фінансуванням державної регіональної політики. Надано рекомендації щодо удосконалення бюджетного вирівнювання доходної спроможності місцевих бюджетів, порядку надання міжбюджетних трансфертів, збільшення обсягу та диверсифікації джерел доходів місцевих бюджетів у контексті зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: бюджетна політика, фіскальна децентралізація, доходи бюджетів, міжбюджетні трансферти, податки, видатки бюджетів, програмно-цільовий метод.

Татьяна КИЗЫМА, Зоряна ЛОБОДИНА

Проблемы усовершенствования бюджетной политики государства в контексте фискальной децентрализации

Критически оценены бюджетная, налоговая и административно-территориальная реформы в Украине. Выяснено, что наряду с положительными результатами модернизации бюджетных отношений многие проблемы остались нерешенными и негативно влияют на функционирование бюджетной сферы, снижают эффективность бюджетной политики государства. Отмечены ключевые проблемы, связанные с введением программно-целевого метода в бюджетный процесс на местном уровне и финансированием государственной региональной политики. Даны рекомендации по совершенствованию бюджетного выравнивания доходной способности местных бюджетов, порядка предоставления межбюджетных трансфертов, увеличения объема и диверсификации источников доходов местных бюджетов в контексте укрепления финансовой базы органов местного самоуправления.

Ключевые слова: бюджетная политика, фискальная децентрализация, доходы бюджетов, межбюджетные трансферты, налоги, расходы бюджетов, программно-целевой метод.

Tetiana KIZYMA, Zoriana LOBODINA

Problems of the state budget policy in the context of fiscal decentralization

Introduction. *The actual problem of a state budget policy is to ensure balanced socio-economic development of the regions in order to improve the level of their financial self-sufficiency by strengthening fiscal decentralization. Fiscal decentralization increases the possibility of local authorities participation in management of assigned territory and enhances contribution to the efficient provision of population with public goods.*

The problem of optimal redistribution of power and financial resources between state and local authorities is one of the most important in the context of improving the efficiency of Ukraine's budgetary system, because rationally-built and optimally-balanced system of budgetary relations serves as a guarantee of state budget policy effectiveness. Therefore an essential role and place that budget policy takes in the system of regulation of regions' social and economic development, are making actual and necessary such thing as deepening the research of the main trends in terms of fiscal decentralization in Ukraine.

Purposes. *This research sets up the following purposes: to assess the impact of budget, tax and administrative-territorial reform on the budget policy as an important tool to stimulate state's and regions' social and economic development, and to make recommendations for its improvement in current conditions.*

Results. *In course of this research the results of budgetary, tax and administrative-territorial reform in Ukraine were identified and evaluated. This research has found that along with the positive effects of the modernization of budget relations many problems, accumulated in the public sector, remained unresolved and continue to make negative impact on the state budget system's functioning and reduce the effectiveness of state budget policy.*

Conclusion. *This research proposes following conclusions and recommendations for improving an effectiveness of the state budget policy realization:*

- *create conditions to facilitate active business operations and functioning of economic entities;*
- *improve the calculation of basic (reverse) dotations;*
- *review the composition of the income parts in the local budgets;*
- *implement horizontal alignment of the revenue capacity of regional budgets solely on incomings from person income taxes;*
- *increase professional competence and decision-making skills of the financial associates in the area of budget funds management;*
- *increase funding for regional development by raising the exploration level for costs from state fund for regional development.*

Keywords: *fiscal policy, fiscal decentralization, budget revenues, intergovernmental transfers, taxes, budgets expenditures, program-target method.*

JEL Classification: H39, H57, H70, H72, H77.

Постановка проблеми. В сучасних економічних умовах бюджетна політика є вагомим інструментом впливу на соціально-економічний розвиток держави та її регіонів. Без виваженої, соціально орієн-

тованої та ефективною бюджетної політики неможливо подолати наслідки фінансової кризи, забезпечити реалізацію програм довгострокового розвитку держави, зростання добробуту населення, підвищення

ефективності діяльності суб'єктів господарювання.

Однією з актуальних проблем бюджетної політики держави є забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів з метою підвищення рівня їх фінансової самодостатності шляхом посилення фіскальної децентралізації.

В умовах кризових явищ питання фіскальної децентралізації виходять на перший план, оскільки саме вона слугує однією з базових передумов незалежної й ефективної діяльності органів місцевої влади. Фіскальна децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади в управлінні територією та сприяє ефективному забезпеченню населення суспільними благами шляхом чіткого узгодження видатків органів влади з місцевими потребами і пріоритетами.

Проблема оптимального перерозподілу повноважень і фінансових ресурсів між центральними і місцевими органами державної влади та місцевого самоврядування є однією з найважливіших у контексті підвищення ефективності функціонування бюджетної системи України, а раціонально побудована та оптимально збалансована система бюджетних відносин слугує запорукою дієвості бюджетної політики держави.

Відтак вагома роль та місце, яке посідає бюджетна політика у системі регулювання соціально-економічного розвитку регіонів, актуалізує поглиблене дослідження її основних напрямів в умовах фіскальної децентралізації в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження сутності бюджету як важливого інструменту регулювання соціально-економічних процесів в державі та її регіонах завжди було і залишається однією з ключових проблем економічної науки.

Вирішенню проблем формування бюджетної політики держави, вибору її пріори-

тетних завдань, векторів розвитку, найбільш оптимальних методів, форм, інструментів, важелів реалізації, оцінки ефективності присвячені праці Ш. Бланкарта [Blankart] [1], В. Дем'янишина [2], І. Запатріної [3], О. Кириленко [4], А. Крисоватого [5], Л. Лисяк [6], В. Опаріна [7], В. Федосова, С. Юрія [8] та інших. Наукова дискусія щодо сутності фіскальної децентралізації, її переваг і впливу на соціально-економічні процеси в державі, розвиток адміністративних територій порушується у дослідженнях Г. Зіммермана [H. Zimmermann] [9], Р. Масгрейва [R. Musgrave], І. Луніної [10], Ч. Тібу [Ch. Tiebout], І. Чугунова [11], А. Шаха [A. Shah] [12], А. Шнейдера [A. Schneider] та інших. Незважаючи на велику кількість публікацій, їхнє беззаперечне наукове та практичне значення в обґрунтуванні теоретичних і практичних засад реформування державних фінансів, низка питань стосовно необхідності пошуку шляхів удосконалення бюджетної політики в контексті посилення її впливу на розвиток регіонів в умовах загроз національній безпеці, зумовлених турбулентністю національної економіки, та інших викликів сьогодення, залишаються без чіткої відповіді.

Мета статті полягає у проведенні оцінки впливу бюджетної, податкової та адміністративно-територіальної реформ на бюджетну політику як вагомого інструменту стимулювання соціально-економічного розвитку держави, регіонів та вироблення рекомендацій щодо її удосконалення в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу дослідження. Бюджетна, податкова й адміністративно-територіальна реформи, які проводяться в Україні, є детермінантами трансформації бюджетних відносин та передбачають зміни завдань і пріоритетів бюджетної політики держави.

Зокрема, в результаті реалізованих заходів у рамках реформ змінилися підходи до бюджетного планування; розподілу доходів і

видатків між ланками бюджетної системи; бюджетного вирівнювання; обслуговування державного та місцевих бюджетів; зменшилася кількість місцевих бюджетів у зв'язку зі створенням об'єднаних територіальних громад та їх бюджетів, розпочався процес фіскальної децентралізації, внаслідок якої здійснюється передача повноважень, фінансових ресурсів і відповідальності від центральних органів влади до місцевих.

Помітними досягненнями реформ у сфері бюджетних відносин справедливо можна вважати:

- збільшення обсягу доходів місцевих бюджетів (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) – у 2015 р. порівняно із 2014 р. у 1,3 рази, у 2016 р. заплановано зростання у 1,1 рази порівняно із 2015 р.;

- відміну індикативного планування Міністерством фінансів України показників місцевих бюджетів, незалежне від термінів прийняття державного бюджету складання та затвердження місцевих бюджетів – до 25 грудня року, що передує плановому;

- надання права органам місцевого самоврядування самостійного вибору установи з обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів та власних надходжень бюджетних установ (в органах Державної казначейської служби України чи установах державних банків);

- розширення прав органів місцевого самоврядування щодо регулювання ставок та пільг з єдиного податку, податку на майно, збору за місця для паркування транспортних засобів, туристичного збору;

- спрощення процедури надання місцевих гарантій та здійснення місцевих запозичень від міжнародних фінансових організацій;

- кардинальна зміна підходів до бюджетного вирівнювання доходної спроможності місцевих бюджетів шляхом заміни дотації вирівнювання на базову дотацію, а коштів, що передаються до державного бю-

джету з місцевих бюджетів – на реверсну дотацію та врахування при розрахунку значених трансфертів не усіх загальнодержавних податків та зборів, які зараховуються до місцевих бюджетів, а лише податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки;

- посилення відповідальності центральних органів державної виконавчої влади – Міністерства освіти і науки України, Міністерства охорони здоров'я України – за реалізацію державної політики та належне фінансування делегованих органам місцевого самоврядування повноважень у галузях освіти та охорони здоров'я шляхом надання з державного бюджету місцевим медичної та освітньої субвенцій.

Запровадження з 2015 р. “прямих” міжбюджетних відносин, у результаті яких відбувається передача трансфертів між державним бюджетом та обласним (I рівень) та державним бюджетом і бюджетом міста обласного значення / бюджетом об'єднаних територіальних громад / районним бюджетом (II рівень), створили передумови для практичного застосування середньострокового бюджетного планування та програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів, які мають взаємовідносини з державним бюджетом.

Досліджуючи зарубіжний досвід використання програмно-цільового бюджетування [8, с. 109–110], констатуємо одну із ключових його переваг – розроблення та реалізацію бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат (відповідно до стратегічних цілей), із застосуванням критеріїв оцінки їх результативності й ефективності використання бюджетних коштів, базованих на транспарентності прийняття управлінських рішень.

Зазначене обумовлює доцільність запровадження програмно-цільового методу управління бюджетними коштами на міс-

цевому рівні як пріоритетного завдання бюджетної політики держави, оскільки дасть змогу отримати такі позитивні ефекти:

- орієнтація системи планування та виконання місцевого бюджету на досягнення стратегічних цілей у сфері підвищення якості та доступності надання суспільних послуг найбільш ефективним способом, а не на утримання мережі бюджетних установ;

- забезпечення безпосереднього зв'язку між виділеними бюджетними коштами та отриманими результатами від їх використання;

- забезпечення можливості здійснення моніторингу ефективності і результативності використання бюджетних коштів шляхом врахування інформації, що міститься у бюджетних запитах, паспортах бюджетних програм, звітах про їх виконання, а не лише контролю за цільовим витрачанням коштів місцевих бюджетів;

- удосконалення організації бюджетного менеджменту шляхом прийняття виважених управлінських рішень на підставі результатів оцінки ефективності бюджетних програм.

Відповідно до Бюджетного кодексу України застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів, які мають взаємовідносини з державним бюджетом, розпочинається зі складання проектів місцевих бюджетів на 2017 рік.

Міністерством фінансів України спільно з Інститутом бюджету та соціально-економічних досліджень розроблено нормативно-правову та методологічну базу для формування і виконання місцевих бюджетів у програмно-цільовому форматі, яка постійно удосконалюється. Проте поряд із проведеними підготовчими заходами щодо використання у бюджетному процесі на місцевому рівні програмно-цільового методу бюджетування, в практичній діяльності розпорядників бюджетних коштів, територіальних органів Міністерства фінансів Укра-

їни спостерігається низка проблем, які потребують вирішення:

- відсутність досвіду роботи працівників з програмними продуктами АІС “Місцеві бюджети рівня міста, району” та “Єдина інформаційна система управління бюджетом”, адаптованих до роботи в умовах запровадження програмно-цільового методу, низький рівень фахової компетентності щодо прийняття рішень у сфері управління бюджетними коштами (зокрема, перехід від “управління витратами бюджету” до “управління результатами від витрачання бюджетних коштів”);

- відсутність за окремими бюджетними програмами для місцевих бюджетів, перелік яких затверджено наказом Міністерства фінансів України 27.07.2011 р. № 945 (у редакції наказу Міністерства фінансів України від 10.09.2015 р. № 765), визначених мети, завдань, результативних показників, що утруднює складання головними розпорядниками бюджетних коштів бюджетних запитів, а в подальшому – паспортів бюджетних програм, звітів про виконання паспорта бюджетної програми та унеможливує проведення оцінки ефективності бюджетних програм;

- недосконала система результативних показників бюджетних програм у зв'язку із тим, що окремі з них мають нереалістичний характер, неоднозначні та суперечливі. Наприклад, важко дати однозначну оцінку бюджетним програмам за функцією “Охорона здоров'я”, для оцінки яких використовується показник ефективності “завантаженість ліжкового фонду”, адже, з одного боку, його збільшення свідчить про підвищення рівня використання ліжкового фонду закладу охорони здоров'я, а з іншого – про зростання рівня захворюваності населення, його госпіталізації та суперечить результативному показнику якості “зниження рівня захворюваності”. Для оцінки бюджетних програм за функцією “Державне управління” взагалі

не передбачено результативних показників якості; для оцінки окремих бюджетних програм за функцією “Освіта” некоректним є віднесення до показника ефективності такого показника, як “діто-дні відвідування”, а до показника якості – “кількість днів відвідування” тощо.

На наш погляд, окреслені проблеми створюють суттєві перешкоди на шляху до реального, а не декларативного запровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні, а тому їх розв’язання мало б передувати зазначеному процесу. Заслужують на увагу та потребують розв’язання й інші проблеми функціонування бюджетної системи в Україні. Зокрема, одним із завдань бюджетної політики на місцевому рівні впродовж останніх років є створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень у рамках реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної влади в Україні. Однак від початку здійснення бюджетної та податкової реформ, які спрямовані на покращення фінансової бази та підвищення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, збільшувався обсяг централізації ВВП безпосередньо до Державного бюджету України. Свідченням цього є стійка тенденція до зниження частки доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у структурі доходів зведеного бюджету з 47,9% у 1993 р. до 18,5% у 2015 р. (за винятком 2006, 2007, 2009, 2012, 2013 рр., коли збільшення зазначеного показника порівняно із попереднім роком було незначним і коливалось в межах 0,6–1,2%, у 2007 р. – 3,3%, що практично ніяк не вплинуло на означену тенденцію).

Фактично близько $\frac{4}{5}$ обсягу грошових коштів, які надійшли до бюджету держави у результаті розподілу ВВП, зосереджені у роз-

порядженні центральних органів державної влади і лише згодом у формі міжбюджетних трансфертів передаються органам місцевого самоврядування до місцевих бюджетів. За період проведення бюджетних реформ в Україні виявлено доволі стійку тенденцію до зростання частки міжбюджетних трансфертів у складі доходів місцевих бюджетів (з 31,2% у 2002 р. до 59,1% у 2015 р.) та зниження частки податкових надходжень (з 58,3% у 2002 р. до 33,4% у 2015 р.).

Водночас, порівняльний аналіз абсолютних обсягів податкових надходжень місцевих бюджетів у 2014–2015 рр., на перший погляд, вказує на позитивні зміни внаслідок проведення у 2015 р., бюджетної реформи: збільшення у 2015 р., порівняно з 2014 р., податкових надходжень до місцевих бюджетів (дані без урахування бюджетів АР Крим) на 13,8% або 11908,95 млн. грн., яке відбулось в основному за рахунок нового платежу – акцизного податку з реалізації суб’єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів; зарахування до обласних бюджетів 10% податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки; збільшення надходжень єдиного податку, який у 2014 р. зараховувався до спеціального фонду, а в 2015 р. – до загального фонду бюджетів місцевого самоврядування та плати за землю (земельного податку). Тобто вагомий додатковий ресурс внаслідок децентралізації місцеві бюджети отримали лише за рахунок передачі частини податку на прибуток підприємств (3689,86 млн. грн.) та акцизного збору (7684,63 млн. грн.). Інші значущі за обсягом податки і до реформи у напрямку бюджетної децентралізації зараховувались до місцевих бюджетів. Водночас, місцеві бюджети втратили близько 17636,86 млн. грн. у зв’язку із тим, що з 2015 р. 25% податку на доходи фізичних осіб, що сплачується на території України (крім території міст Киє-

ва та Севастополя) та 60% – на території міста Києва, зараховується до доходів державного бюджету. Таким чином, у підсумку місцеві бюджети втратили більший обсяг податкових надходжень, ніж отримали.

Про декларативний характер фіскальної децентралізації у вітчизняній практиці та низьку податкоспроможність більшості регіонів України свідчать і результати порівняння темпів приросту доходів місцевих бюджетів та трансфертів, які надійшли до місцевих бюджетів з державного (рис. 1). За останні 14 років темп приросту обсягу трансфертів не перевищував темп приросту обсягу доходів (без урахування міжбюджетних трансфертів) місцевих бюджетів (за винятком 2007 р. та 2013 р.).

Підсумовуючи вищенаведене, констатуємо, що існуючий порядок формування місцевих бюджетів недостатньо стимулює місцеві органи влади до активних дій щодо наповнення бюджетів і є чинником ризику для економічного і соціального розвитку регіонів та національної економіки.

Однією зі спроб вирішення окресленої проблеми бюджетної політики держави було запровадження з 2015 р. механізму вирівнювання дохідної спроможності територіальних одиниць не за видатками, а за доходами, що, безумовно, стимулюватиме регіони до збільшення доходів місцевих бюджетів.

В основу діючої системи горизонтального бюджетного вирівнювання закладено індекс податкоспроможності відповідного бюджету за надходженнями податку на доходи фізичних осіб (обласні, районні бюджети, бюджети міст обласного значення, об'єднаних територіальних громад), податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки (обласні бюджети). Якщо значення індексу: в межах 0,9–1,1 – вирівнювання не здійснюється; менше 0,9 – надається базова дотація місцевому бюджету в обсязі 80% суми, необхідної для досягнення значення такого індексу забезпеченості відповідного бюджету 0,9; більше 1,1 – передається реверсна дотація з місцевого бюджету в обсязі 50% суми, що

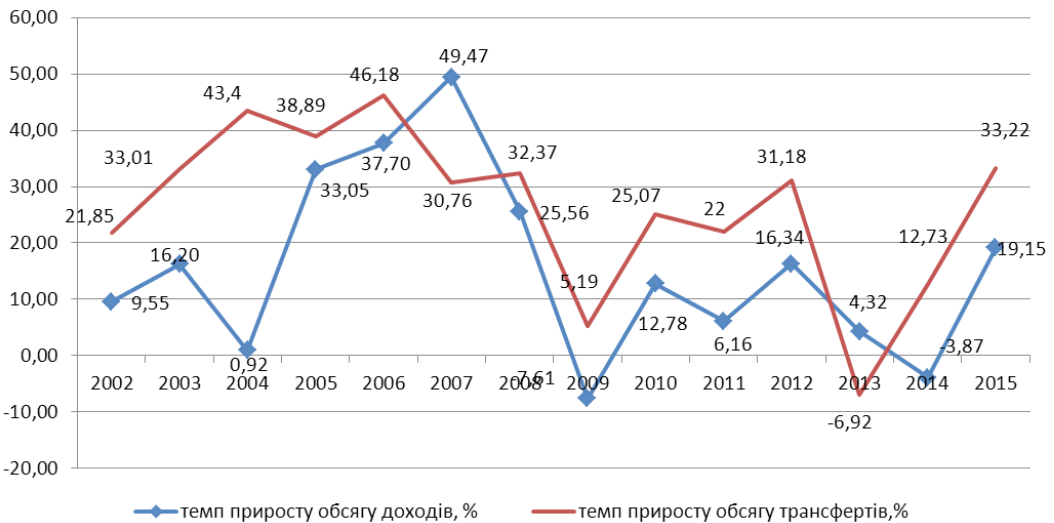


Рис. 1. Темпи приросту трансфертів з державного бюджету та доходів місцевих бюджетів України у 2002–2015 рр., %*

* Розраховано на основі річних звітів про виконання бюджетів [13].

перевищує значення такого індексу 1,1 [14]. Інші доходи місцевих бюджетів, в т. ч. і загальнодержавні податки та збори, при вирівнюванні не враховуються.

У 2015 р. до місцевих бюджетів надійшло 5,3 млрд. грн. базової дотації та передано з місцевих бюджетів до державного 2,7 млрд. грн. реверсної дотації, у 2016 р. – надійде 4,8 млрд. грн. базової дотації та буде передано 3,1 млрд. грн. реверсної дотації.

Завдяки новій системі бюджетного вирівнювання у 2015 р. 10,2% місцевих бюджетів стали повністю збалансованими, чого не було досягнуто у 2014 р. Також зросла кількість місцевих бюджетів-донорів: якщо у 2014 р. їх частка становила 3,7%, то у 2015 р. – 15,2%, що дало змогу громадам забезпечити надання населенню більш якісних послуг. Відповідно до розрахунків Міністерства фінансів України у 2017 р. базову дотацію отримуватимуть 592 місцевих бюджету, реверсну дотацію перераховуватимуть 132 місцеві бюджети [15]. Тобто, питома вага бюджетів-донорів у загальній кількості місцевих бюджетів, які мають взаємовідносини з державним бюджетом, зросте до 18,2%.

Діюча система горизонтального вирівнювання справедливо вважається стимулюючою ще й тому, що лише 50% коштів бюджетів-донорів вилучається для вирівнювання спроможності інших територій, а не на користь державного бюджету. Крім того, більша частина коштів залишається на місцях, а органи місцевого самоврядування стають більш незалежними при прийнятті управлінських рішень. Проте ризик недоотримання цих коштів місцевими бюджетами зумовлюватиме розбалансування бюджетів та знизить ефективність суспільних послуг, що фінансуються з місцевих бюджетів [16].

Враховуючи алгоритм горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів, визначений статтями 98–100

Бюджетного кодексу України, та використовуючи методику і дані [15] Міністерства фінансів України, розрахуємо обсяг базової / реверсної дотації на 2017 рік.

Так, середній рівень надходжень на 1 жителя, який використано при розрахунку дотацій склав за:

- податком на доходи фізичних осіб (60%) для бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад – 1003,76 грн.;
- податком на прибуток приватних підприємств (10%) для обласних бюджетів – 58,84 грн.;
- податком на доходи фізичних осіб (15%) для обласних бюджетів – 250,94 грн.

- Тобто, базову дотацію отримують:
- бюджети міст обласного значення, районні бюджети та бюджети об'єднаних територіальних громад, за якими обсяг надходжень податку на доходи фізичних осіб на 1 жителя не перевищує 903,38 грн.,
 - обласні бюджети, за якими обсяг надходження на 1 жителя податку на доходи фізичних осіб не перевищує 225,85 грн., податку на прибуток підприємств – 52,96 грн.

З місцевих бюджетів до державного буде перерахована реверсна дотація за умови, якщо надходження на 1 жителя становлять:

- для бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад – вище 1104,14 грн.;
- для обласних бюджетів з податку на доходи фізичних осіб – вище 276,03 грн., податку на прибуток підприємств – 64,72 грн.

Плановий обсяг базової дотації на 2017 рік становить 5,8 млрд. грн., реверсної дотації – 3,9 млрд. грн.

У чинному порядку розрахунку запланованого обсягу базової (реверсної) дотації

на наступний бюджетний період не передбачено можливість здійснення перерахунку обсягу зазначеного трансферту внаслідок змін основних показників (наявне населення, фактичні надходження податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств), які можуть відбутися протягом відповідного бюджетного року внаслідок певних обставин. Тобто, запланований у 2016 р. на 2017 р. обсяг зазначених видів трансфертів не перераховується. Внаслідок цього, вплив певних чинників (наприклад, зміна місця обліку та реєстрації великих платників податків) може спричинити суттєве недовиконання (перевиконання) плану податкових надходжень і отримання (вилучення) необґрунтованого завищеного або заниженого обсягу базової (реверсної) дотації. Загалом обсяг базової (реверсної) дотації по усіх місцевих бюджетах України від таких відхилень не змінюється, однак для окремого місцевого бюджету може стати суттєвою проблемою, оскільки унеможливить здійснення видатків у повному обсязі для реалізації запланованих повноважень органів місцевого самоврядування.

Крім того, результати проведених розрахунків свідчать, що фінансовий ресурс обласних бюджетів підвищився б (у 2015 р. на 2,5 млрд. грн., 2016 р. – 2,7 млрд. грн., 2017 р. – 3,9 млрд. грн.) за умови:

- віднесення до доходів загального фонду обласного бюджету 25% обсягу податку на доходи фізичних осіб, що сплачується платниками, зареєстрованими на території відповідної області замість 10% обсягу податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки, який варто зараховувати до доходів загального фонду Державного бюджету України;
- здійснення горизонтального вирівнювання податкоспроможності обласних бюджетів виключно за надходженнями податку на доходи фізичних осіб у обсязі 25%.

Формування дохідної частини місцевих бюджетів в основному за рахунок трансфертів з Державного бюджету України впливає і на структуру їх видатків, оскільки більшу частку (95,8%) у структурі трансфертів становлять субвенції, які надаються під конкретно визначені цілі, – медична, освітня, на підготовку робітничих кадрів, реалізацію програм соціального захисту населення тощо.

Сукупна частка видатків на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення у структурі видаткової частини місцевих бюджетів становила 77,79% (2015 р.), а враховуючи обсяг субвенцій на ці галузі (76,04% видатків місцевих бюджетів на освіту, охорону здоров'я та соціальний захист здійснювалося саме за рахунок субвенцій), можна зробити висновки, з одного боку, про важливість зазначених видатків, а з іншого – про те, що фактично центральні органи державної влади визначають пріоритетність повноважень органів місцевого самоврядування і обсяг їх фінансування.

Отже, збільшення обсягу трансфертів з Державного бюджету місцевим бюджетам і переважання у їх складі субвенцій над дотаціями підтверджує тезу про надмірну централізацію бюджетних коштів і не дає місцевим органам влади достатньої самостійності у розподілі цих ресурсів.

Зазначене актуалізує необхідність продовження бюджетного реформування у напрямку фактичної, а не декларативної, бюджетної децентралізації.

Зважаючи на те, що у структурі видатків місцевих бюджетів за економічною класифікацією капітальні видатки не перевищують 9% (2015 р.), вести мову про значні перспективи розвитку у наданні освітніх, медичних, культурних, соціальних та інших суспільних послуг не доводиться. Однією з причин такої ситуації є не тільки нестача

бюджетних коштів, а й відсутність достатньої кількості розроблених і запропонованих до конкурсного відбору реальних проєктів регіонального розвитку, які могли б бути підтримані за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку.

Так, відповідно до Закону України “Про засади державної регіональної політики” від 05.02.2015 р. № 156-VIII, поряд із коштами місцевих бюджетів, міжнародних організацій, благодійними внесками, кошти державного бюджету, зокрема державного фонду регіонального розвитку, є одним із джерел фінансування державної регіональної політики.

Законом України “Про Державний бюджет України на 2015 рік” від 28.12.2014 р. № 80-VIII було заплановано видатки за бюджетною програмою “Державний фонд регіонального розвитку” в обсязі 2900,8 млн. грн. Розпорядженням Кабінету Міністрів України “Про затвердження переліку інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися у 2015 р. за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку” від 17.07.2015 р. № 766-р передбачено фінансування за рахунок коштів зазначеного фонду 876 інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку на суму 2889,7 млн. грн. У 2015 р. із затверджених урядом проєктів роботи завершені на 532 об’єктах на суму 1271 млн. грн. На реалізацію інвестиційних програм і проєктів регіонального розвитку, які відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку, стратегіях розвитку регіонів та у планах заходів з їх реалізації витрачено 2377 млн. грн. коштів державного фонду регіонального розвитку. Зважаючи на те, що неосвоєними залишилося 11,1 млн. грн., відсоток використання коштів державного фонду регіонального розвитку у 2015 р. становив 82,26%. Об-

ластями-лідерами, які не освоїли кошти, є Луганська – 81,29%, Херсонська – 42,13%, Запорізька – 42,06%, Донецька – 39,62% та ін.

Станом на 01.11.2016 р., як свідчать результати моніторингу використання коштів державного фонду регіонального розвитку [17], із 2277 млн. грн. коштів фонду, які надійшли, на реалізацію інвестиційних програм і проєктів використано лише 49,2%. Зазначене свідчить про неналежне управління коштами фонду з боку як органів місцевої влади, так і розпорядників коштів. Внаслідок цього фінансування розвитку регіонів здійснюється без належного використання зазначеного інноваційного механізму регіонального економічного зростання та знижує ефективність державної регіональної політики.

Висновки. Поряд із значними здобутками адміністративно-територіальної, бюджетної та податкової реформ, у результаті проведеного дослідження зроблено висновок про недостатню ефективність бюджетної політики держави та декларативність окремих заходів, реалізованих у напрямку фіскальної децентралізації.

Основним недоліком проведених реформ визначено збільшення централізації бюджетних коштів всупереч задекларованій фіскальній децентралізації.

У результаті аналітичної оцінки динаміки бюджетних показників виявлено низку негативних тенденцій та проблем щодо здійснення фіскальної децентралізації, а саме: збільшення частки міжбюджетних трансфертів та одночасне зменшення частки податкових надходжень у структурі дохідної частини місцевих бюджетів; збільшення частки видатків місцевих бюджетів, що здійснюються за рахунок субвенцій з державного бюджету; перевищення темпів приросту обсягу трансфертів, отриманих місцевими бюджетами, над темпами приросту обсягу доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів).

Отже, з метою підвищення ефективності реалізації бюджетної політики в контексті проведених реформ і забезпечення реальної, а не декларативної, фіскальної децентралізації, доцільно:

– створити умови для активізації підприємницької діяльності суб'єктів господарювання, що сприятиме збільшенню обсягу податкових надходжень до державного та місцевих бюджетів;

– удосконалити порядок розрахунку базисної (реверсної) дотації з можливістю її коригування за об'єктивних обставин;

– переглянути склад доходів місцевих бюджетів з метою збільшення власних надходжень і зменшення трансфертів з державного бюджету шляхом віднесення до доходів загального фонду обласного бюджету 25% обсягу податку на доходи фізичних осіб, що сплачується платниками, зареєстрованими на території відповідної області замість 10% обсягу податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки, який варто зараховувати до доходів загального фонду Державного бюджету України;

– здійснювати горизонтальне вирівнювання дохідної спроможності обласних бюджетів виключно за надходженнями податку на доходи фізичних осіб за умови його зарахування до обласного бюджету у обсязі 25%;

– підвищити фахову компетентність працівників фінансових секторів, служб органів місцевої влади, розпорядників коштів місцевих бюджетів щодо прийняття рішень у сфері бюджетного менеджменту шляхом вивчення зарубіжного досвіду управління результатами від витрачання бюджетних коштів та набуття практичних навичок роботи із програмним забезпеченням; удосконалити переліки бюджетних програм, формулювання їх мети, завдань і результативних показників відповідно до пріоритетів соціально-економічного розвитку адміністративних територій;

– підвищити ефективність державної регіональної політики за рахунок збільшення обсягу фінансування розвитку регіонів шляхом підвищення рівня освоєння коштів державного фонду регіонального розвитку. Зазначеного можна досягти за умови підвищення якості підготовки інвестиційних проектів, які пропонуються для конкурсного відбору, та дотримання місцевими органами влади, розпорядниками коштів вимог законодавства при формуванні переліків інвестиційних об'єктів, уникнення розпорошення коштів між окремими об'єктами з низьким ступенем готовності, новими об'єктами.

Список використаних джерел

1. Бланкарт Ш. *Державні фінанси в умовах демократії: вступ до фінансової науки* : підручник / Шарль Бланкарт ; за наук. ред. та пер. ред. В.М. Федосова ; пер. з нім. С.І. Терещенко, О.О. Терещенка. – К. : Либідь, 2000. – 653 с.

2. Дем'янишин В.Г. *Теоретична концептуалізація та практична реалізація бюджетної доктрини України* : монографія / В.Г. Дем'янишин. – Тернопіль : ТНЕУ, 2008. – 496 с.

3. Запатріна І.В. *Бюджетний механізм економічного зростання* : монографія / І.В. Запатріна. – К. : Ін-т соц.-екон. стратегій, 2007. – 528 с.

4. *Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій* : монографія / за ред. О.П. Кириленко. – Тернопіль : ТНЕУ, 2008. – 376 с.

5. *Регіональна фіскальна політика: теоретичні засади та практичні доміанти реалізації в Україні* : монографія / за ред. д. е. н., проф. А.І. Крисоватого. – Тернопіль : ТНЕУ, 2012. – 402 с.

6. *Бюджетна складова реалізації домінантних напрямів суспільного розвитку* : монографія / за ред. Л.В. Лисяк. – Дніпропетровськ : ДДФА, 2015. – 396 с.

7. Опарін В.М. *Домінанти і пріоритети фінансового вирівнювання в Україні* / В.М. Опарін // *Фінанси України*. – 2015. – № 6. – С. 29–43.

8. Бюджетна система : підручник / за наук. ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. – К. : Центр учбов. літератури ; Тернопіль : Екон. думка, 2012. – 871 [1] с.

9. Zimmerman H. Experiences with German fiscal federalism: how to preserve the decentral concert? / H. Zimmerman // *Fiscal Federalizm in the European Union*. – New York, London : Routledge, 1999. – P. 162–176.

10. Луніна І.О. Бюджетна децентралізація: цілі та напрями реформ / І. О. Луніна // *Економіка України*. – 2014. – № 11 (636). – С. 61–75.

11. Chugunov I. Budget policy under economic transformation / Igor Chugunov, Valentyna Makogon // *Економічний часопис - XXI*. – 2016. – № 158 (3–4(2)). – С. 66–69.

12. Shah A. The reform of intergovernment fiscal relations in developing and emerging market economies. – The World Bank, 1994.

13. Звітність про виконання бюджетів. Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua>.

14. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

15. Лист Міністерства фінансів України "Щодо схвалення Урядом проекту державного бюджету на 2017 рік, підготовленого до другого читання" від 8.11.2016 р. № 31-05110-14-21/31634.

16. Корень Н.В. Аналіз та оцінка реалізації бюджетної децентралізації в Україні : аналітична записка / Корень Н. В. – К. : Національний інститут стратегічних досліджень, 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/2242>.

17. Моніторинг використання коштів державного фонду регіонального розвитку станом на 7.11.2016 року. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dfrr.minregion.gov.ua/monitoring-vikoristannya-koshtiv-derzhavnogo-fondu-regionalnogo-rozvitku-stanom-za-07-11-2016>.

References

1. Blankart, S. (2000). *Derzhavni finansy v umovakh demokratii: vstup do finansovoi nauky* [Public finance in democracy: introduction to financial studies] (S. Tereshchenko, O. Tereshchenko, Trans.). Kyiv: Lybid [in Ukrainian].

2. Demyanyshyn, V. (2008). *Teoretychna kontseptualizatsiia ta praktychna realizatsiia biudzhethnoi doktryny Ukrainy* [The theoretical conceptualization and practical implementation of fiscal doctrine in Ukraine]. Ternopil: TNEU [in Ukrainian].

3. Zapatrina, I. (2007). *Biudzhethnyj mekhanizm ekonomichnoho zrostantia* [Budget mechanism of economic growth]. Kyiv: Institute of socio-economic strategy [in Ukrainian].

4. Kyrylenko, O. (Eds.) (2008). *Modernizatsiia mistsevykh finansiv Ukrainy v umovakh ekonomichnykh i sotsial'nykh transformatsiakh* [Modernization of local finance of Ukraine under economic and social transformation]. Ternopil: TNEU [in Ukrainian].

5. Krysovatyj, A. (Eds.) (2012). *Rehionalna fiskalna polityka: teoretychni zasady ta praktychni dominanty realizatsii v Ukraini* [The regional fiscal policy: theoretical principles and practical dominants of implementation in Ukraine]. Ternopil: TNEU [in Ukrainian].

6. Lysyak, L. (2015). *Biudzhethna skladova realizatsii dominantnykh napriamiv suspil'noho rozvytku* [The budget component of the implementation dominant trends of public development]. Dnipropetrovsk: DNNU AFU [in Ukrainian].

7. Oparin, V. (2015). *Dominanty i priorityety finansovoho vyrivniuvannia v Ukraini* [Dominants and priorities of financial equalization in Ukraine]. *Finansy Ukrainy – Finance of Ukraine*, 6, 29–43 [in Ukrainian].

8. Fedosov, V., Yurii, S. (Eds.) (2012). *Biudzhethna systema* [The budget system]. Kyiv: Tsents uchbovoi literatury; Ternopil: *Ekonomichna dumka* [in Ukrainian].

9. Zimmerman, H. (1999). *Experiences with German fiscal federalism: how to preserve the decentral concert? Fiscal Federalizm in the European Union*, 162–176.

10. Lunina, I. (2014). *Biudzhetna detsentralizatsiia: tsili ta napriamy reform* [Budget decentralization: the goals and directions of reforms]. *Ekonomika Ukrainy – Economic of Ukraine*, 11(636), 61-75 [in Ukrainian].

11. Chugunov, I., Makogon, V. (2016). *Budget policy under economic transformation*. *Ekonomicnij Casopis-XXI – Economic Annals-XXI*, 158 (3-4(2), 66–69.

12. Shah, A. (1994). *The reform of intergovernment fiscal relations in developing and emerging market economies*. The World Bank.

13. *Zvitnist pro vykonannia biudzhativ. Derzhavna kaznacheiska sluzhba Ukrainy* [The State treasury service of Ukraine. Reporting on budget execution]. Available at: <http://www.treasury.gov.ua>.

14. *Biudzhetni kodeks Ukrainy* [Budget Code of Ukraine] (2016, July, 8). Available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

15. *Lyst Ministerstva finansiv Ukrainy "Shcho do skhvalennia Uriadom proektu derzhavnoho biudzhetu na 2017 rik, pidhotovlenoho do druhoho*

chytannia" [Ministry of Finance of Ukraine. Letter of approval of the Government the draft state budget for 2017, prepared for the second reading] (2016, November, 8). [in Ukrainian].

16. Koren', N. (2016). *Analiz ta otsinka realizatsii biudzhetnoi detsentralizatsii v Ukraini* [Analysis and evaluation of the implementation of fiscal decentralization in Ukraine]. Kyiv: National Institute of Strategic Studies [in Ukrainian].

17. *Monitorynh vykorystannia koshtiv derzhavnogo fondu rehionalnoho rozvytku stanom na 7.11.2016 roku*. Ministerstvo rehionalnoho rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnoho hospodarstva Ukrainy. [Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine. Monitoring of the use of funds of state regional development fund]. Available at: <http://dfr.minregion.gov.ua/monitoring-vikoristannya-koshtiv-derzhavnogo-fondu-regionalnogo-rozvitku-standom-za-07-11-2016>.

Стаття надійшла до редакції 10.10.2016.