

Возняк Г.В.

БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ

Запропоновано концептуальний підхід до формування бюджетної політики розвитку регіонів в умовах фінансової децентралізації. Показано, що бюджетна політика розвитку регіону повинна базуватися на ефективному управлінні власним фінансовим потенціалом, реалізації моделі ендогенноорієнтованого зростання та враховувати ризики фінансової децентралізації. Обґрунтовано, що реалізація такої бюджетної політики повинна передбачати модернізацію бюджетних механізмів, принципів, функцій та критеріїв розвитку. Доведено, що запровадження такого підходу до формування бюджетної політики розвитку регіонів України сприятиме підвищенню її функціональної ефективності.

Ключові слова: розвиток регіону, бюджетна децентралізація, бюджетна політика, саморозвиток, самодостатність, партисипація.

Постановка проблеми. Сучасний розвиток українського суспільства відзначається дією низки чинників глобального та регіональних характеру, які призводять до зміни економіки, модифікації форм її організації, а віднедавна і загрожують територіальній цілісності держави та її незалежності. Зниження економічної ініціативи, послаблення дієвих стимулів до саморозвитку, високий ступінь централізації влади та ресурсів – це тенденції, які впродовж останніх років характеризували розвиток регіонів України. З іншої сторони, хронічний дефіцит фінансових ресурсів у органів місцевого самоврядування на виконання делегованих повноважень та нестабільність їхніх власних доходних джерел, непрозорість формування показників місцевих бюджетів та розподіл обсягів міжбюджетних трансфертів – чинники, які дестимулюють розвиток регіонів та сприяють посиленню протиріч між «центром» та «регіонами», а відтак і зростанню соціальної напруги в суспільстві.

Зазначені процеси обумовили започаткування та проведення системних соціально-економічних та правових реформ в усіх сферах державної політики, які конче потребує Україна. Не випадково реформи децентралізації влади та місцевого самоврядування стали необхідною умовою поступу в країні, а бюджетній децентралізації відводиться ключова роль у забезпеченні стійкого розвитку регіональної економіки. В цьому контексті особливої актуальності набувають питання модернізації

бюджетної політики розвитку регіонів, позаяк існуюча має деструктивний характер та є недієвою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти окресленої проблематики стали предметом наукових пошуків як вітчизняних, так і зарубіжних вчених. Зокрема питання бюджетної децентралізації, її впливу на процеси соціально-економічного розвитку є об'єктом досліджень І. Луїної [1], А. Буряченко [2], І. Ускова [3]; тематиці вдосконалення системи міжбюджетних відносин, посиленню фінансової самостійності місцевих бюджетів присвячені праці М. Кульчицького [4], В. Опаріна [5], У. Оутса [6] та ін. Разом з тим, аналіз наукових концепцій вітчизняних та закордонних дослідників через призму нових викликів регіонального розвитку в Україні дозволяє стверджувати про незавершеність науково обґрунтованих моделей формування та реалізації бюджетної політики розвитку регіонів. Недостатньо дослідженими на сьогоднішній день є питання економічного зростання регіонів в умовах фінансової децентралізації та адекватна йому бюджетна політика.

Формулювання цілей статті. Метою статті є обґрунтування концептуальних підходів до формування бюджетної політики розвитку регіонів України в умовах фінансової децентралізації.

Опис основного матеріалу дослідження. Ведучи мову про формування новітньої бюджетної політики розвитку регіонів, важливо зазначити, що впродовж останніх десяти років в країнах Європейського Союзу формується нова парадигма регіонального управління -

регіонального саморозвитку¹ (Дж. Бекаттіні, М. Пайор, Ч. Сабель та ін.) на базі врахування інтересів регіонів з одночасним перенесенням відповідальності за розвиток на місцеву владу. Такий підхід до розвитку регіонів (орієнтований на людину) базується, з однієї сторони, на ефективній спеціалізації регіонів, в літературі іноді називається «розумна спеціалізація», рівномірному і збалансованому розвитку території та оптимізації системи влади, а відтак і політиці по підвищенню конкурентоспроможності території, з іншої – на недопущені зростання регіональних асиметрій. При цьому положеннями нормативних документів передбачається зростання ролі регіональних і місцевих органів влади на основі розвитку сучасних інститутів децентралізованого управління, з метою створення умов для розвитку регіональної політики за стандартами ЄС та задля успішного застосування механізмів консолідації державних видатків. По суті, в основі теорії регіонального саморозвитку закладено ідею орієнтації на внутрішній потенціал розвитку, який здатний забезпечити умови економічного зростання в довготривалому періоді, передачі пріоритетів у прийнятті управлінських рішень на регіональний рівень та заохочення місцевих громад до активного процесу розвитку.

В сучасних умовах вітчизняна економіка потребує збалансованого розвитку, який може бути забезпечений шляхом формування регіональних систем, спроможних до саморозвитку. Такі імперативи забезпечення зростання як самоорганізованість, самодостатність та спроможність формувати конкурентні переваги; мотивація регіональних органів влади до активізації дій із саморозвитку; підвищення ефективності використання власного фінансового потенціалу; нарощення локальних конкурентних переваг регіону тощо стають базовими при формуванні політики розвитку регіонів. Водночас слід звернути увагу на можливість виникнення потенційних ризиків поглиблення процесів диференціації регіонів, обумовлених різним потенціалом саморозвитку,

¹ Теорія саморозвитку (в науці ендегенного розвитку), передбачає, що економічне зростання генерується всередині системи і є прямим результатом внутрішніх процесів. *Саморозвиток регіону* – це здатність економіки регіону в певних умовах забезпечувати позитивну динаміку його розвитку за рахунок власних ресурсів та створення в регіоні конкурентного середовища, спрямованого на підвищення рівня та якості життя населення регіону. При цьому має бути збережена умова оптимального поєднання розвитку.

а також неспроможності регіональної системи самостійно виконувати покладені на неї функції через мінімальне втручання держави в розвиток регіонів. Тим не менше, поділяючи інтегрований підхід до розвитку регіонів, ефективність якого визначається успішністю поєднання інтересів держави та регіональних громад, на наше переконання, сучасний шлях розвитку регіонів повинен включати дієві механізми досягнення інклюзивності розвитку регіонів.

В цьому контексті важливим завданням сучасної економічної науки стає розробка концептуальних підходів до формування нової бюджетної політики регіонів (як забезпечуючої складової), яка зумовлена необхідністю запровадження новітніх підходів до її формування та реалізації, які б сприяли (рис.1): забезпеченню бюджетної незалежності та фінансової автономії місцевих бюджетів (фінансова самодостатність), розширенню їх доходної бази, децентралізації видаткових повноважень та чіткому розподілі компетенцій за принципом субсидіарності. Зasadничою умовою формування нової бюджетної політики на регіональному рівні стає розкриття внутрішнього потенціалу економічного зростання (саморозвиток) та ефективне управління власним фінансовим потенціалом.

Методологічне ядро даної концепції формують теоретичні постулати регіонального розвитку та суспільних фінансів, які, на думку автора, є визначальними в суспільно-економічних умовах функціонування економіки України загалом, та регіонів зокрема. Оскільки в Україні триває процес реформування влади, який поряд з упорядкуванням взаємовідносин між політичними та адміністративними структурами включає процеси бюджетної децентралізації, то головною метою зазначених процесів є формування таких бюджетних систем, які дають можливість краще забезпечувати населення місцевими суспільними благами та послугами, враховувати місцеві інтереси та преференції. В цьому контексті теоретична площина фінансової частини методологічного ядра нашого концепту повинна опиратися на праці Р. Масгрейва, У. Оутса, К. Шоупа, теоретичне узагальнення яких можна сформулювати наступним чином – бюджетна децентралізація – це, в першу чергу, розподіл функціональних повноважень щодо вирішення державних завдань, а вже потім – розподіл видатків і доходів між бюджетами різних рівнів.

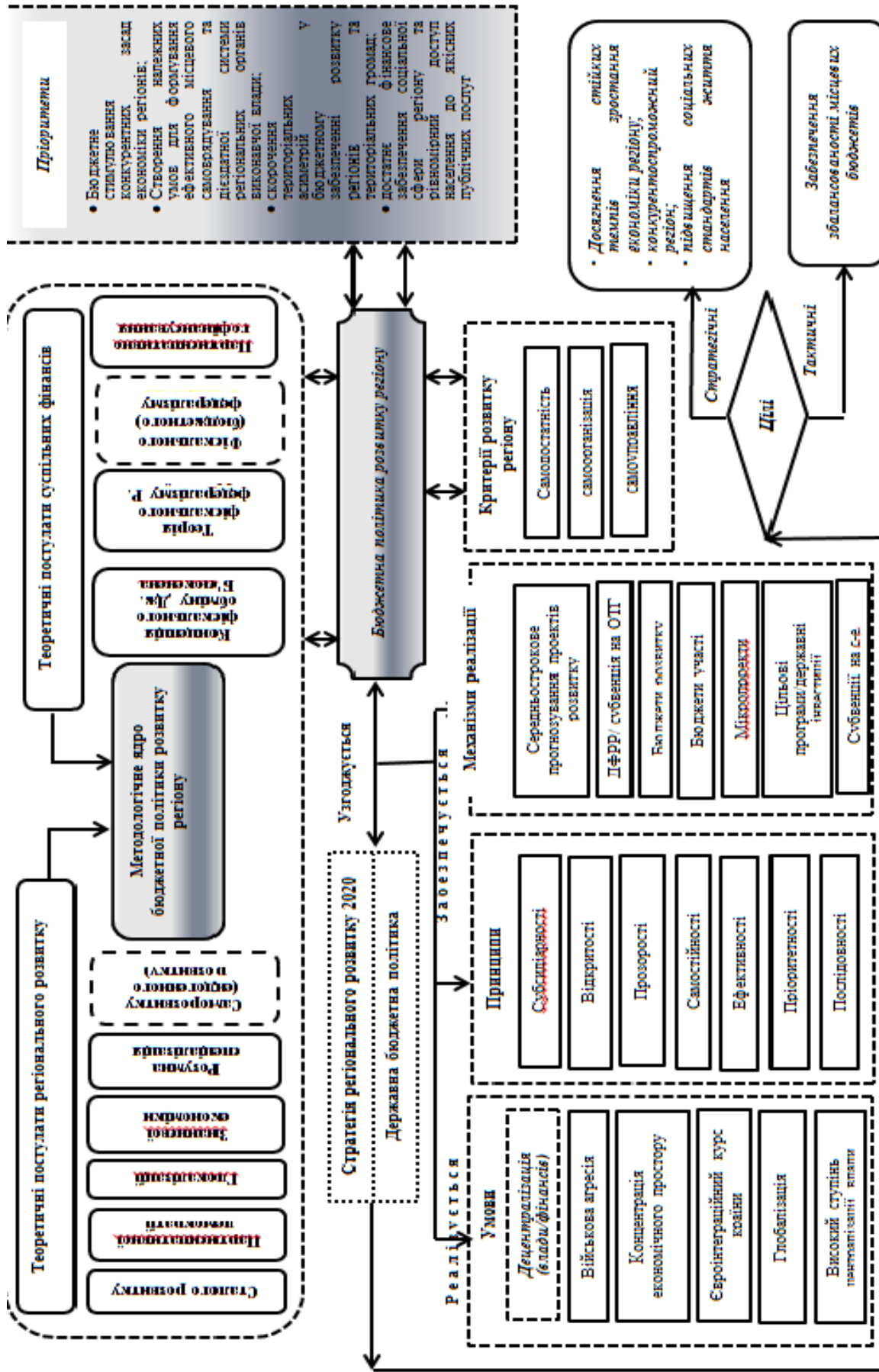


Рис. 1 Концептуальна модель бюджетної політики розвитку регіону *

* Складено автором

Вважаємо, що саме така послідовність реформ повинна бути дотримана в Україні. Окрім того, розширюючи повноваження органів влади на «місцях» щодо прийняття управлінських рішень по формуванню та використанню бюджетних ресурсів (бюджетна автономія), необхідно чітко розуміти: переваги та ризики від реалізації такої бюджетної політики; визначати необхідний та достатній рівень її впровадження, адже по суті це йде мова про ефективне управління (розподіл) бюджетними коштами, а поглиблення бюджетної децентралізації здатне спричинити горизонтальну бюджетну конкуренцію між регіонами та в майбутньому викликати горизонтальний бюджетний дисбаланс, ну і що не менш важливо – готовність центральної влади країни та суспільства в цілому до таких змін [7].

Інший аспект, який доцільно врахувати при обґрунтуванні концептуальної моделі бюджетної політики розвитку регіону, – це організація міжбюджетних відносин. Так, теорія бюджетного федералізму передбачає організацію міжбюджетних відносин на принципах фіскальної еквівалентності та солідарності, що досягається міжбюджетним перерозподілом фінансових ресурсів. В Україні вирівнювання фінансових можливостей в межах єдиної унітарної держави базується на принципі фіскальної солідарності. Водночас ми є свідками низької кореляції між рівнем економічного розвитку й обсягом податкової бази регіону, з одного боку, та рівнем видатків місцевих бюджетів – з іншого, а також зниженням ефективності та відповідальності щодо використання бюджетних коштів. Тобто порушення принципу фіскальної еквівалентності призводить до асиметрії у сфері місцевих фінансів, а це, своєю чергою, гальмує механізми активізації економічної діяльності в регіонах, породжує неформальні інститути, пов'язані з перерозподілом і використанням бюджетних коштів, формує потенціал соціальної напруженості та підґрунтя відцентрових тенденцій. Тому, згладжуючи диспропорції регіонального розвитку, шляхом перерозподілу фінансових ресурсів, необхідно компетенції з прийняття рішень щодо надання суспільних благ розподілити таким чином, щоб забезпечити оптимальний розподіл фінансових ресурсів країни і при цьому не порушити принцип фіскальної справедливості.

В цьому сенсі доцільно опиратися на теоретико-методологічні підходи до вирівнювання, закладені Дж. Б'юкененом в концепції «фіскального обміну», ключові тези якої можна сформулювати наступним чином[8]: офіційні правила фіскального обміну повинні

бути закріплені в демократичних процедурах бюджетного процесу; величина суспільних благ, що надаються державою, повинна бути співрозмірна з податковим тягарем, який є прийнятним для платників; компроміс між інтересами платників податків, одержувачами суспільних послуг та державою повинен бути досягнутим.

В рамках даного підходу доцільності набуває конкретизація механізмів реалізації бюджетної політики розвитку регіонів, об'єктивна необхідність вдосконалення яких здатна забезпечити фінансову самодостатність регіонів та сприяти прозорому використанню бюджетних коштів. Дієвість реалізації бюджетної політики розвитку може бути забезпечена сукупністю таких механізмів як: середньострокове бюджетне планування; ДФРР; бюджети розвитку, бюджети участі; субвенції на соціально-економічний розвиток тощо.

Ефективність бюджетної політики розвитку визначається якісним прогнозуванням та оцінюванням процесу залучення необхідних бюджетних ресурсів. В цьому сенсі в пригоді стає світовий досвід, який переконує в дієвості бюджетних інструментів, що базуються на процедурі залучення громадськості до процесу бюджетування, в науці іменуються терміном – «партисипативне бюджетування». Так, партисипативний (партисипаторний) або спільний бюджет (participatory budget) – це фінансовий план спільного управління, що здійснюється громадянами та органами місцевого самоврядування. Особливостями партисипативного бюджету є надання представникам місцевої громади прав щодо формування рекомендацій по структурі витрат, які органи влади мають враховувати при прийнятті місцевого бюджету[9].

Побуває думка, що партисипативне бюджетування – це дієвий метод боротьби із корупцією та неефективним використанням коштів. Процес формування місцевих бюджетів на партисипативних засадах передбачає: визначення пріоритетів місцевих видатків мешканцями територій, вибір представників місцевих громад для участі в бюджетному процесі, проведення місцевих та регіональних зборів з метою обговорення та голосування за пріоритетні видатки, що в підсумку призводить до втілення ідей, які впливають на якість суспільних послуг. Результатом такого бюджетування є прозорий розподіл бюджетних коштів, більш повне задоволення в суспільних послугах, підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування.

Іншим новітнім інструментом реалізації бюджетної політики розвитку регіонів України є Державний фонд регіонального розвитку (далі - ДФРР), який покликаний забезпечити видаткові потреби органів місцевого самоврядування при здійсненні видатків розвитку за рахунок коштів державного бюджету. Основна «місія» фонду – це фінансувати проекти, які дозволяють регіонам розвиватися, отримувати додаткові надходження до бюджетів, створювати додану вартість, тобто створювати економічні і соціальні вигоди для регіону, а не покривати капітальні видатки (по своїй ідеології ДФРР є аналогом Європейського фонду регіонального розвитку, який функціонує в країнах Європейського союзу). Найголовніша ціль створення цього фонду – відійти від ручного управління бюджетними коштами, позаяк всім відома практика до 2012 року (в межах існуючої на той час субвенції на соціально-економічний розвиток регіонів), за якої два-три регіони отримували понад 70% коштів на соціально-економічний розвиток.

З метою підвищення прозорості та підзвітності органів влади на місцях доцільним є запровадження різних електронних сервісів («відкритий бюджет», «прозорий бюджет» і т.д.), які здатні забезпечити доступ громадськості до бюджетних показників, а отже посилювати контроль за їх використанням.

Іншим механізмом реалізації бюджетної політики розвитку, покликаним фінансувати інвестиційні проекти і програми регіону є бюджет розвитку, який є складовою спеціального фонду місцевих бюджетів України. Відповідно до ст. 71 БКУ кошти бюджету розвитку спрямовуються на соціально-економічний розвиток регіонів, виконання інвестиційних програм (проектів); будівництво, капітальний ремонт та реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери і житлово-комунального господарства тощо.

Традиційними механізмами підтримки розвитку регіонів за рахунок коштів Державного бюджету є субвенція на здійснення заходів соціально-економічного розвитку та цільові програми, які приймаються на національному рівні за всіма напрямками та галузям економіки, перелік яких щорічно при прийнятті бюджету перезатверджується, доповнюється та припиняється. По своїй ідеології реалізація кожної бюджетної програми розвитку зводиться до того, що конкретна імплементація результатів у вигляді будівництва, реконструкції, модернізації, розширення, закупівель, освітніх заходів і т.п. відбувається на конкретній території області, району, міста або селища. Участь регіону у реалізації загальнодержавних

проектів покликана сприяти розвитку цього регіону, а кошти із держбюджету можуть відігравати роль ефективного засобу підтримки цього розвитку.

Бюджетна політика регіону буде дієвим інструментом управління бюджетними і міжбюджетними відносинами, а відтак і засобом забезпечення стійкого розвитку у випадку, якщо вона базуватиметься на наступних взаємопов'язаних принципах:

✓ *субсидіарності* згідно з яким розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача. Цей принцип гарантує розбудову бюджетної системи не зверху вниз, а знизу вверх та можливий до тієї межі, поки зберігатиметься унітарний устрій країни;

✓ *об'єктивності* відповідно до якого всі процеси, які відбуваються в регіональній економіці та регіональних фінансах відображаються об'єктивно та реалістично. При цьому враховується зв'язок та вплив факторів соціально-економічного розвитку на статті доходів та видатків місцевих бюджетів;

✓ *послідовності*, що передбачає формування бюджетної політики на наступний бюджетний період з урахуванням завдань і досягнень попереднього, послідовність діяльності органів місцевого самоврядування, відповідність її цілям державної бюджетної політики, а також регіональним цільовим програмам. Збереження цього принципу сприятиме підвищенню ефективності управління регіональною бюджетною системою;

✓ *публічності, прозорості та відкритості* передбачає залучення та врахування думки громади, експертного середовища тощо в процесі прийняття управлінських рішень та контролю за їх виконанням на всіх етапах реалізації бюджетної політики. Даний принцип базується на положеннях однієї з вищих форм демократії - партисипативної демократії;

✓ *самостійності*, який відповідно до чинного законодавства України, дозволяє органам місцевого самоврядування самостійно формувати, розподіляти та визначати напрями використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів та забезпечується закріпленням за місцевими бюджетами відповідних джерел надходжень. Цей принцип захищає місцеві бюджети від неправомірного чи необґрунтованого перерозподілу чи вилучення бюджетних коштів, а також від втручання в бюджетний процес на будь-якій його стадії;

✓ *пріоритетності* – полягає в переважанні інтересів місцевих громад над державними при збереженні умови оптимальності Парето: покращення суспільних благ для громад не повинно сприяти зменшенню суспільних благ для окремих індивідів чи держави;

✓ *ефективності* передбачає досягнення максимального ефекту при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів, при цьому учасники бюджету повинні прагнути до забезпечення якісного надання послуг, гарантованих державою;

✓ *прогнозованості* передбачає визначення вірогідних показників доходів і видатків бюджету на перспективу.

Наостанок додамо, що в рамках пропонованого підходу до традиційних функцій, які виконує бюджетна політика на регіональному рівні (регулююча, контролююча, стимулююча та превентивна) слід додати мотиваційну (спонукає зацікавлених осіб фінансувати соціально-економічний розвиток громад) та інтеграційну (зводиться до об'єднання зусиль зацікавлених осіб у бюджетному забезпеченні розвитку регіону). Така бюджетна політика повинна бути розроблена у відповідності до Законів України, бюджетного та податкового законодавства, базуватися на

стратегічних орієнтирах регіонального розвитку, Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» та регіональних стратегіях соціально-економічного розвитку.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Таким чином, з огляду на сучасні суспільно-економічні виклики, що постали перед українським суспільством, а також враховуючи імперативи інституційної модернізації, бюджетна політика регіону, сформована згідно запропонованого концепту, сприятиме нарощенню власної фінансової бази регіону і при цьому узгоджуватиметься із загальнодержавними та регіональними цілями розвитку. Реалізуючи бюджетну політику на засадах ендогенноорієнтованого зростання, регіональний розвиток зможе вийти на якісно новий рівень, в якому кожен член територіальної громади повинен стати повноправним та активним учасником економічних відносин в регіоні. Нові виклики та нові економічні умови України та її регіонів зумовлюють необхідність перегляду стратегії і тактики бюджетної політики, а тому обґрунтування цільових орієнтирів бюджетної політики розвитку регіонів України, визначення її стратегічних та тактичних завдань - це предметне поле подальших досліджень за обраним напрямом.

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Луніна І. О. Формування місцевих бюджетів в контексті завдань адміністративно-територіальної реформи / І. О. Луніна // Економіка України. – 2006. – № 1. – С. 23 – 31.
2. Буряченко А. Є. Функціональна децентралізація та вдосконалення системи бюджетних відносин / А.Є. Буряченко // Фінанси України. – 2014. – № 2. – С. 17–27.
3. Усков І. В. Децентралізація як основа становлення фінансово самостійних місцевих органів влади / І. Усков // Бизнес Інформ. – 2012. – № 3. – С. 107 – 111.
4. Кульчицький М. І., Заброцька О. В. Фінансове територіальне вирівнювання в системі міжбюджетних відносин: монографія / Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. Львів. - 2015. - 336 с.
5. Опарін В. М. Домінанти та пріоритети фінансового вирівнювання в Україні. Фінанси України. – 2015. - № 6. - С. 29–43.
6. Oates W. E. Of the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. National Tax Journal. 2008. Vol. 61. July. P. 313–334.
7. Возняк Г.В. Переваги та ризики бюджетної децентралізації: теоретико-методологічні аспекти / Г.В. Возняк // Проблеми економіки. – 2015.- №2. – С.253-257.
8. Buchanan J.M. Federalism and Fiscal Equity / J.M. Buchanan // The American Economic Review. – 1950. – № 40. – P. 583–599.
9. Participatory Budgeting Worldwide [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/1097_DG-25_bf.pdf

REFERENCES

1. Lunina, I. O. (2006). “Formuvannya mistsevykh biudzhativ v konteksti zavdan administratyvno-terytorialnoi reformy” [The formation of local budgets in the context of the tasks of administrative-territorial reform]. *Ekonomika Ukrainy*, no. 1: 23-31 [in Ukrainian].
2. Buryachenko, A. Ye. (2014). *Funkcional`na decentralizaciya ta vdoskonalennya sy`stemy`byudzhety`kh vidnosy`n* [Functional decentralization and improvement of budgetary relations]. *Finansy` Ukrayiny`* [Finance of Ukraine], 2, 17–27 [in Ukrainian].

3. Uskov, I. V. (2012). "Detsentralizatsiia kak osnova stanovleniia finansovo samostoiatelnykh mestnykh organov vlasti" [Decentralization as a basis of formation of financial autonomy of local authorities]. *Biznes Inform*, no. 3, 107-111 [in Russian].

4. Kul'chy`c`ky`j, M. I., Zabroc`ka, O. V. (2015). *Finansove tery`torial`ne vy`rivnyuvannya vsy`stemi mizhbyudzhethny`kh vidnosy`n* [Financial territorial equalization of intergovernmental relations system]. L`viv: L`vivs`ky`j nacional`ny`j universy`tet im. Ivana Franka [in Ukrainian].

5. Oparin, V. M. (2015). *Dominanty` ta priory`tety` finansovoho vy`rivnyuvannya v Ukrayini* [Dominants and priorities of financial equalization in Ukraine]. *Finansy` Ukrayiny`* [Finance of Ukraine], 6, 29–43 [in Ukrainian].

6. Oates, W. E. (2008, July). Of the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, 61, 313–334.

7. Vozniak H.V. (2015) «Perevahy ta ryzyky biudzhethnoi detsentralizatsii: teoretyko-metodolohichni aspekty» [The benefits and risks of fiscal decentralization: theoretical and methodological aspects]. *Problemy ekonomiky*. no. 2: 253-257 [in Ukrainian].

8. Buchanan J.M. (1950). Federalism and Fiscal Equity. *The American Economic Review*. no 40, 583–599.

9. Participatory Budgeting Worldwide Retrieved from:
http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/1097_DG-25_bf.pdf

Одержано 15.03.2017 р.