

В. І. Борецько

академік АЕН України, д-р екон. наук

Міжнародний економіко-гуманітарний університет  
імені академіка Степана Дем'янука, м. Рівне

## НАПРЯМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

**Вступ.** Складна фінансово-економічна ситуація, з якої Україна не може вийти впродовж останніх восьми років, зумовлює необхідність критичної оцінки вітчизняної економічної політики та пошуку нових шляхів стимулювання розвитку національної економіки. Серед таких шляхів нинішні політики, законодавці та урядовці бачать проведення децентралізації та надання фінансової самостійності регіонам країни. Проте, здебільшого їхні заяви та наміри носять декларативний характер, оскільки, досі регіони не отримали достатніх сум коштів для фінансування регіонального соціально-економічного розвитку та реалізації інвестиційно-інноваційних програм територій.

За таких підходів хороші наміри з фінансової децентралізації в Україні можуть залишитися не реалізованими.

**Аналіз досліджень зазначеної проблеми.** Питання розширення фінансових і адміністративних повноважень регіонів, як основи для забезпечення динамічного розвитку національних економік, досліджували відомі світові та вітчизняні вчені. Серед українських економістів слід виділити роботи О. І. Амоші, П. Ю. Біленького, П. Т. Бубенка, М. П. Бутка, А. С. Гальчинського, М. М. Габреля, В. М. Гейця, Б. М. Данилишина, О. І. Демківа, М. І. Долішнього, О. П. Кириленка, І. О. Луніної, С. В. Мочерного, В. М. Степанова, В. С. Толуб'яка, А. А. Чухна, В. І. Чужикова.

Однак, низькі темпи реалізації задекларованої мети забезпечення фінансової децентралізації в Україні зумовлюють актуальність нашого дослідження.

Відповідно до наведеного, **метою цієї статті** визначено удосконалення підходів до розширення фінансових можливостей регіонів України, як основи для забезпечення динамічного розвитку національної економіки.

Сформульована мета передбачає вирішення таких завдань:

- дослідження поглядів відомих вчених на необхідність розширення фінансової самостійності регіонів;
- оцінка забезпечення власними доходами видатків місцевих бюджетів України;
- розроблення заходів для збільшення доходної частини місцевих бюджетів.

**Результати дослідження.** Проблема розподілу фінансових потоків держави має визначальний вплив на забезпечення динамічного розвитку економік країн. Однак, щодо цього питання в наукових та урядових колах існують різні погляди. При цьому, незважаючи на рекомендації провідних вчених, досить часто, урядовці всіма силами стараються зберегти за собою максимальні можливості з управління бюджетними ресурсами країни, пояснюючи всі свої невдачі неефективною діяльністю регіональних керівників.

Місцеві керівники в дійсності можуть проявляти низьку ініціативність та ефективність управлінської діяльності, а то й повну апатію до своїх посадових

обов'язків, проте, вірний шлях стимулювати їхню діяльність активність полягає в розширенні їх фінансових повноважень.

Так, на думку О. П. Кириленка при визначенні пріоритетів та механізмів реалізації бюджетної політики країни акцент має бути зроблений на удосконаленні розподілу ресурсів у бюджетній системі України в напрямі їхньої децентралізації, зміцнення доходної бази місцевих бюджетів, запровадження механізмів подолання регіональних диспропорцій, фінансовій підтримці депресивних територій [1, с. 7].

Відомо, що в процесі суспільного виробництва створюється національне багатство, яке перерозподіляється через Зведений бюджет країни. Потребу в формуванні державного та місцевих бюджетів зумовлює необхідність:

- фінансування загальнодержавних функцій: управління, науки, оборони та безпеки країни, міжнародних зносин і правоохоронних органів;
- фінансового забезпечення непрацевдатної частини населення: пенсіонерів, інвалідів, сиріт та ін.;
- згладжування нерівності в доходах різних верств населення;
- створення умов для забезпечення всім верствам населення доступу до освіти, медицини, культури та спорту;
- фінансування заходів з усунення наслідків загальнодержавних катастроф.

Усе зазначене вимагає зосередження в руках державних та муніципальних органів влади великих сум коштів. Як зазначає С. В. Мочерний: сутність фінансів розкривається через низку функцій, у тому числі шляхом розподілу значної частини національного доходу через державний бюджет з метою виконання різноманітних функцій держави (економічної, соціальної, оборонної та ін.) [2, с. 426].

Проте, далеко не всі функції здатні ефективно реалізувати центральні органи управління. Тому, слід погодитися з О. І. Демківим, на думку якого: «... щоб створити реальні можливості для розвитку бюджетної сфери, треба розширити дохідну базу бюджету розвитку районних і обласних бюджетів» [3, с. 155].

Надходження коштів до бюджетів різних рівнів в основному здійснюється через податкову систему. Частково бюджети наповнюються також через реалізацію державного або муніципального майна, виконання міжнародних договорів та зовнішні і внутрішні позички. Тому, саме перерозподіл податкових надходжень між бюджетами різних рівнів визначає їх здатність забезпечувати фінансування відповідних органів влади та інвестиційно-інноваційних програм.

Оскільки можливість розпоряджатися коштами виконує також стимулюючу функцію, законодавче регулювання руху грошових потоків та їх перерозподілу між бюджетами різних рівнів розширює або звужує стимули, які перебувають у руках центральних та регі-

ональних керівників. При цьому, успішний економічний розвиток країни можливий тільки за умови, коли буде забезпечений оптимальний розподіл фінансових ресурсів держави між бюджетами різних рівнів

Щодо цього питання, наприклад, В. Толуб'як зазначає: «Загальновідомо: будь-які реформи форми державного управління, його найкращі організаційні моделі приречені на невдачу, якщо не буде досягнуто оптимального співвідношення між певними повноваженнями центральних і регіональних органів влади, з одного боку, та місцевим самоврядуванням – з іншого» [4, с. 22].

До того ж, як зазначає М. І. Долішній: «... тільки кваліфіковано проведений моніторинг дозволить розмежувати проблеми загальнодержавного та територіального рівнів і опрацювати першочергові заходи щодо їх розв'язання» [5, с. 18].

Цей висновок є актуальним і сьогодні, оскільки основою для стабільного функціонування регіонів є адміністративні повноваження їх органів управління, капітальні активи та фінансові можливості, іншими словами, база для самостійного вирішення всіх питань, пов'язаних із соціально-економічним розвитком території.

Надання максимально можливої самостійності регіональним економікам дозволяє більш широко використовувати на територіальному рівні економічні закони та стимули розвитку, налагоджувати тіснішу співпрацю регіонів з іноземними партнерами, а значить, збільшувати експорт та залучати більше інвестицій, слугує збільшенню конкуренції, обмеженню монополізму й усуненню диспропорцій у розвитку території та посилює відповідальність місцевого керівництва за кінцевий результат.

Тому механізми управління територіальним розвитком повинні базуватися на врахуванні трьох основних чинників, які формують відносини між центральними органами влади та регіонами, – фінансово-економічної самостійності регіонів, розбудові законодавчої бази ринкової економіки і партнерських відносинах між центром і територіями. У ринкових умовах держава повинна сприяти постійному посиленню еко-

номічної самостійності місцевих органів самоврядування, у віданні яких перебуває комунальна власність, через яку формуються економічні інтереси населення регіонів, а державне управління в такій системі повинно відігравати значно меншу роль, ніж раніше.

При цьому, для реалізації політики фінансової децентралізації, Україні необхідно скористатися досвідом своїх західних сусідів. Так, М. І. Долішній та Л. Т. Шевчук акцентують увагу на тому факті, що: «Наприклад, у Польщі починали з реформування місцевого самоврядування, надаючи місцевим громадам більших повноважень у формуванні власних бюджетів» [6, с. 7].

Натомість уряд Чеської Республіки розуміючи, що основним інструментом підтримки регіонів виступає не отримання субсидій від держави та європейських структур, а розвиток підприємництва, апробував проєкт Міністерства промисловості й торгівлі щодо створення промислових зон. При цьому перевага віддавалася депресивним регіонам, сільській місцевості та малим містам [7, с. 77].

Відповідно до вищевказаного, як зазначає С. Князев: «... питання подальшої децентралізації бюджетної системи вимагає забезпечення оптимального значення місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті відповідно до переданих органам місцевого самоврядування державних функцій» [8, с. 67].

Таким чином, оскільки на місцеві органи управління покладається все більша частина відповідальності за виконання національних та регіональних програм економічного розвитку (і це правильно), їй необхідно підкріпити фінансовими можливостями органів місцевого самоврядування.

Однак цього в Україні впродовж останніх п'ятнадцяти років не спостерігалось. Так, частка доходів місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті країни знижувалася з 31,4% у 2002 році до 22,2% у 2014 році. Водночас частка видатків місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті країни зросла за цей період з 41,1 до 42,7% (максимуму – 44,9% – цей показник досягнув у 2012 році). В результаті, якщо у 2002 році власними доходами місцеві бюджети забезпечували себе на 78,4%, то у 2014 році цей показник знизився до 45,2% (табл. 1).

Таблиця 1

Розподіл доходів і видатків Зведеного бюджету України\*

Показники	Роки						
	2002	2005	2010	2011	2012	2013	2014
Доходи державного бюджету, %	68,6	77,4	74,4	78,3	77,4	76,2	77,8
Доходи місцевих бюджетів, %	31,4	22,6	25,6	21,7	22,6	23,8	22,2
Видатки державного бюджету, %	58,9	63,2	59,8	57,2	55,1	56,9	57,3
Видатки місцевих бюджетів, %	41,1	36,8	40,2	42,8	44,9	43,1	42,7
Забезпечення власними доходами видатків місцевих бюджетів, %	78,4	58,2	53,0	48,6	45,6	48,8	45,2

\*Складено за даними [9].

Таким чином, впродовж 2011–2014 років більше 50% своїх видатків місцеві бюджети фінансували за рахунок коштів отриманих з державного бюджету. Звичайно в таких умовах говорити про адміністративну, правову та фінансову самостійність регіонів України не приходиться.

При цьому слід враховувати, що 100% надходжень від податку на додану вартість, більше 99% над-

ходжень від податку на прибуток підприємств та більше 80% неподаткових надходжень, які разом формували більше 60% надходжень до Зведеного бюджету країни були закріплені за державним бюджетом, тоді як за місцевими бюджетами, із вагомих джерел надходження, був закріплений тільки податок на доходи фізичних осіб, частка якого у Зведеному бюджеті країни складала близько 15% (табл. 2).

Структура доходів Зведеного бюджету України\*

Показники	Роки						
	2002	2005	2010	2011	2012	2013	2014
Усього, %	100	100	100	100	100	100	100
У тому числі:							
а) податок на додану вартість, %	21,7	25,2	27,4	32,6	31,2	29,0	30,5
б) податок на прибуток підприємств, %	15,2	17,5	12,8	13,8	12,5	12,4	8,8
в) неподаткові надходження, %	23,7	23,7	23,5	15,1	18,2	19,2	17,7
Разом а, б, в	60,6	66,4	63,7	61,5	61,9	60,6	57,0
— податок на доходи фізичних осіб, %	17,5	12,9	16,2	15,1	15,3	16,3	16,5

\* Складено за даними [9].

З метою збільшення власних доходів місцевих бюджетів, у грудні 2014 року законодавці України внесли зміни до Бюджетного кодексу України, якими закріпили за місцевими бюджетами 10% надходжень від податку на прибуток підприємств та 25% доходів від рентної плати за користування надрами загальнодержавного значення. Проте, одночасно 25% податку на доходи фізичних осіб, який раніше повністю поступав до місцевих бюджетів (крім бюджетів Києва та

Севастополя), було закріплено за державним бюджетом [10]. Тому значного впливу на наповненість місцевих бюджетів зазначені зміни до Бюджетного кодексу України не відіграють.

Отже, на нашу думку, для того щоб забезпечити фінансову самостійність місцевих бюджетів за ними потрібно закріпити всі надходження від податку на прибуток підприємств (табл. 3).

Таблиця 3

Розрахунок забезпечення місцевих бюджетів власними надходженнями при закріпленні за ними податку на прибуток підприємств, млрд грн\*

Показники	Роки						
	2002	2005	2010	2011	2012	2013	2014
Видатки місцевих бюджетів	24,8	52,1	152,0	178,3	221,2	218,2	223,5
Надходження до місцевих бюджетів	19,4	30,3	80,5	86,7	100,8	105,2	101,1
Надходження від податку на прибуток підприємств до бюджету України	8,2	23,3	40,0	54,7	55,3	54,3	39,9
Можливі доходи місцевих бюджетів при закріпленні за ними податку на прибуток підприємств	27,6	53,6	120,5	141,4	156,1	159,5	141,0
Забезпечення власними доходами місцевих бюджетів при закріпленні за ними податку на прибуток підприємств, %	111,3	102,9	79,3	79,3	70,6	73,1	63,1

\*Складено за даними [9].

Якби, в попередні роки надходження від цього податку були закріплені за місцевими бюджетами, їх наповнення у 2002 році становило б 111,3%, а в 2005 році – 102,9%. У 2011–2014 роках цей показник поступово знизився з 79,3 до 63,1%. Це зумовлено «заморожуванням», через фінансово-економічну кризу в країні та збитковість багатьох підприємств, надходжень до державного бюджету від податку на прибуток підприємств. Так, якщо видатки місцевих бюджетів зросли з 178,3 млрд грн у 2011 році до 223,5 млрд грн у 2014 році, або на 25,4%, то надходження від податку на прибуток підприємств до державного бюджету впродовж цього часу залишилися незмінними – 141 млрд грн (табл. 3).

Тому, нестачу коштів у місцевих бюджетах необхідно компенсувати за рахунок залишення в їхньому розпорядженні всіх надходжень від податку на доходи фізичних осіб та збільшення частки рентної плати за користування надрами загальнодержавного значення яка направляється до місцевих бюджетів.

Додатково слід зазначити, що наведені вище розрахунки проводилися за сумами загальних доходів та видатків всіх місцевих бюджетів. На практиці рівень забезпеченості власними доходами обласних, районних, міських, селищних та сільських бюджетів значно відрізняється, тому вирівнювання наповнюваності

конкретних бюджетів слід робити за рахунок податку на доходи фізичних осіб, що вже робиться щодо бюджету м. Києва.

Проте, на нашу думку, таке вирівнювання повинно мати тимчасовий характер та передбачити перехід в перспективі бюджетів всіх областей, а згодом районів та міст, на самоокупність, оскільки, отримавши фінансову самостійність, регіональні керівники будуть зацікавлені в залученні інвестицій на підконтрольну їм територію.

**Висновки.** Узагальнюючи результати проведеного дослідження можна зробити висновок, що забезпечення фінансової децентралізації та самодостатності бюджетів регіонів України є важливою передумовою динамічного розвитку національної економіки. Тому бюджетна та податкова політика в нашій країні повинна бути направлена на те, щоб закріплені за місцевими бюджетами податкові надходження забезпечували фінансування всіх видатків на певних територіях.

Першим кроком в цьому напрямі повинно стати закріплення за місцевими бюджетами всіх надходжень від податку на прибуток підприємств, а нестачу або надлишок коштів регулювати за рахунок надходжень від податку на доходи фізичних осіб та рентних платежів за надра загальнодержавного значення.

При цьому, стратегічним напрямом такої бюджетної та податкової політики держави повинно бути поступова відмова від бюджетного вирівнювання та перехід всіх регіонів України на самоокупність, оскільки, тільки повна фінансова самостійність може стимулювати ділову активність місцевих керівників, яка має бути направлена на залучення інвестицій, економічний розвиток та підвищення соціальних стандартів на певній території.

**Список використаних джерел**

1. Кириленко О. П. Удосконалення практики розроблення бюджетних резолюцій / О. П. Кириленко // *Фінанси України*. – 2007. – № 2. – С. 4–16.
2. Мочерний С. В. Економічна теорія : Підручник / С. В. Мочерний, М. В. Довбенко. – К.: Видавничий центр «Академія», 2004. – 856 с.
3. Демків О. І. Напрями подальшого удосконалення міжбюджетних відносин / О. І. Демків // *Фінанси України*. – 2007. – № 1. – С. 153–157.
4. Толуб'як В. Проблеми і перспективи фінансової децентралізації / В. Толуб'як // *Економіка України*. – 2004. – № 2. – С. 22–27.

5. Долішній М. І. Актуальні проблеми формування регіональної політики в Україні / М. І. Долішній // *Регіональна економіка*. – 1999. – № 3. – С. 7–18.

6. Долішній М. Деякі підходи до розв'язання проблем удосконалення адміністративно-територіального устрою України / М. Долішній, Л. Шевчук // *Економіка України*. – 2006. – № 11. – С. 4–11.

7. Чужиков В. Чеська модель регіонального розвитку / В. Чужиков // *Економіка України*. – 2004. – № 7. – С. 72–78.

8. Князев С. Сучасний стан та особливості регіоналізації бюджетної системи / С. Князев // *Регіональна економіка*. – 2006. – № 4. – С. 66–71.

9. Сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

10. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи бюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014 року № 79–VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://голубухбюджет.укр/regulations/8186/8187/460519/>.

**Р. В. Венжега**

*Інститут економіки промисловості НАН України, м. Київ*

**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНИХ МОДЕЛЕЙ РОЗВИТКУ ПРОМИСЛОВОСТІ**

Доіндустріальне суспільство характеризується натуральним сільськогосподарським виробництвом. Відсутність суспільного розподілу праці, замкненість, ізоляваність від зовнішнього світу, самозабезпеченість ресурсами, а також задоволення всіх (чи майже всіх) потреб за рахунок власних ресурсів складала головні риси натуральної форми господарства.

Індустріальний розвиток прийшов на зміну традиційному суспільству. Розвинені країни протягом ХІХ-ХХ ст. вступили в індустріальну стадію, що зумовило формування світового господарства та промисловості. Ключовими факторами індустріалізації є політичні та законодавчі реформи, наявність природних ресурсів, а також порівняно дешеві та кваліфіковані трудові кадри. Однак, категорія «індустріалізація» неоднозначно визначена в історичних, політологічних та економічних джерелах, що певною мірою пов'язано із багатоманітністю явищ і процесів у сутності цього поняття.

Індустріалізація, неоіндустріалізація та постіндустріалізм як предмет дослідження на сьогодні перебуває у полі зору таких вчених як Л.І. Александровська [1], О.І. Амоша, В.П. Вишневський, Л.О. Збаразька [2], Н.С. Бабинцева [3], С.С. Губанов [9], А.О. Задоя [11], Є.М. Примаков [18], Е.В. Прушківська [19], О.О. Романова [20, 21] тощо.

**Метою статті** є поглиблення аналізу концептуальних підходів до економічних моделей розвитку промисловості як основи для формування відповідних стратегій.

У загальному вигляді термін «індустріалізація» можна розглядати як процес розвитку промисловості, що зумовлює структурні зрушення в економіці.

За загальноприйнятим підходом до індустріалізації історики виділяють два її етапи [10, с. 468]:

*1 етап.* Витіснення ремісничого виробництва, що засноване на принципах ручної праці та мускульній енергії (тварин, людини) фабрично-заводським на основі роботи машин та енергії небіологічного походження – промисловий переворот.

*2 етап.* Епоха індустріалізації, що характеризується стрімким розвитком промисловості та використовує парову, а згодом і електричну енергію. Ознаками цього етапу були: випереджаюче зростання засобів виробництва, переважно у важкій промисловості, порівняно з виробництвом товарів кінцевого споживання у харчовій і легкій промисловості; збільшення частки населення, зайнятого у фабрично-заводській промисловості порівняно із аграрним виробництвом; а також переважання частки продукції та послуг промислового характеру. Наслідком наведених процесів стала трансформація суспільства від традиційного аграрного в індустріальне суспільство.

В історичному аспекті під індустріалізацією розуміють соціальний процес, у ході якого виробничі зусилля спрямовані на оптимізацію випуску продукції за допомогою використання більш ефективного обладнання з механічним двигуном та спеціалізованою робочою силою. В цьому плані її як правило ототожнювали з промисловим переворотом, що мав на увазі