

Л. В. Лисяк, доктор економічних наук,
завідувач кафедри фінансів
Університету митної справи та фінансів
Т. В. Сальникова, кандидат економічних наук,
старший викладач кафедри фінансів
Університету митної справи та фінансів

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Розглянуто сутність і складові бюджетної політики. Проаналізовано бюджетну політику України на сучасному етапі в розрізі основних її складових. Показано, що рівень бюджетного дефіциту та державного боргу в Україні свідчить про низьку ефективність бюджетної політики, зокрема її боргової складової. З кожним роком зростає сума платежів на погашення і обслуговування боргу, що не дозволяє повною мірою реалізувати принцип самостійності місцевих бюджетів. На основі проведеного аналізу визначено напрями вдосконалення бюджетної політики з урахуванням поглиблення бюджетного реформування.

Ключові слова: бюджет; бюджетна політика; виконання бюджету; бюджетний дефіцит; державний борг; бюджетна децентралізація.

The essence and components of the budgetary policy are considered in the article. The budgetary policy of Ukraine is analyzed at the current stage in terms of its main components. It is shown that the level of budget deficit and public debt in Ukraine indicates the low efficiency of the budget, in particular, its debt component. Year by year, the amount of payments for repayment and debt servicing increases, which does not allow full implementation of the principle of autonomy of local budgets. The assessment of the state of local budgets under the current budget policy in the conditions of decentralization is carried out. On the basis of the analysis, the directions of improvement of the budgetary policy are considered, taking into account the deepening of the budget reform.

It is concluded that in the framework of current reformation (decentralization of budget relations, expansion of budgetary rights of municipal administrations and granting autonomy in budget powers to public authorities), budgetary policy requires strategic and tactical planning, the workable implementation of the program-target method and effective control along with the granting of broad powers to local self-government authorities. Ensuring real processes of decentralization, giving broad powers to local self-government authorities should be ensured by sources of financial resources.

Local budgets, despite decentralization policies, are still financially dependent, suggesting that current budgetary policy is not effective and require quick and coordinated actions for internal stabilization and socio-economic development in the medium term. An important task of budgetary policy as an effective instrument of socio-economic development of Ukraine and of administrative-territorial entities in the conditions of decentralization is the harmonization of the structure of income and expenditure parts of the budget.

© Л. В. Лисяк, Т. В. Сальникова, 2017

Considering the process of improving budgetary policy in the context of decentralization, it is also necessary to focus on compliance with the main requirements of the Maastricht Treaty on public debt.

Key words: budget; budgetary policy; budget fulfilment; budget deficit; state debt; budgetary decentralization.

Постановка проблеми. Динамічний соціально-економічний розвиток кожної країни обумовлюється дієвою державною фінансовою політикою, особливе місце у системі складових якої належить бюджетній політиці. Світовий досвід підтверджує, що для виходу на траєкторію стійкого економічного зростання необхідна обґрунтована та ефективна бюджетна політика, яка сприяє досягненню стратегічних орієнтирів розвитку суспільства.

За сучасних умов для України вкрай важливо формувати таку бюджетну політику, яка забезпечувала б макроекономічну стабільність, результативне використання бюджетних коштів, формування достатньої доходної бази бюджетів для належного виконання державою суспільно необхідних функцій. Побудова бюджетної політики, здатної ефективно впливати на соціально-економічні процеси в країні та на рівні адміністративно-територіальних одиниць, вкрай важлива. Це завдання особливо загострюється та актуалізується в умовах нестабільності економічної динаміки, коли в Україні водночас розгорнулися бюджетно-податкове реформування та бюджетна децентралізація.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Бюджетну політику на державному і місцевому рівнях та напрями її вдосконалення досліджували такі науковці, як М. Єрмошенко [1], І. Запатріна [2], І. Лютий [3], В. Танзі [4], І. Чугунов [5], С. Юрій, В. Дем'янишин [6] та ін. Визнаючи значний внесок учених, які працюють над цією проблематикою, питання вдосконалення бюджетної політики в умовах децентралізації нині є актуальним науковим завданням, що потребує подальшого дослідження.

Мета статті – обґрунтування теоретичних засад та практичних напрямів удосконалення бюджетної політики України в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Саме у бюджетній політиці відображаються суспільні інтереси і завдяки їй реалізуються функції та завдання держави й місцевих органів влади. Можна стверджувати, що, будучи вагомим елементом фінансової політики, концептуально бюджетна політика формує фінансові передумови та стимули реалізації інших видів соціально-економічної політики держави (інвестиційну, структурну, промислово, аграрну, соціальну тощо) [7].

У фінансовому плані бюджетна політика характеризує процеси перерозподілу ВВП для виконання державою її функцій і забезпечення загальносуспільних потреб шляхом надання суспільних благ, формується як вагомий елемент впливу на різні суспільні процеси, як складний інструмент регулювання соціального та економічного розвитку суспільства. І. Я. Чугунов зазначає, що бюджетна політика розробляється у ході бюджетного процесу, вона передбачає визначення цілей і завдань у галузі фінансів, розробку механізму мобілізації грошових коштів у бюджет, вибір напрямів їх використання, управління фінансами у бюджетній сфері, організацію за допомогою фінансово-бюджетних інструментів регулювання економічних і соціальних процесів [5].

У Господарському кодексі України поняття “бюджетна політика” як один з основних напрямів економічної політики визначається так: бюджетна політика – це політика, спрямована на оптимізацію та раціоналізацію формування доходів і використання державних фінансових ресурсів, підвищення ефективності державних інвестицій в економіку, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів у сфері міжбюджетних відносин, регулювання державного боргу та забезпечення соціальної справедливості під час перерозподілу національного доходу [8].

Аналіз вітчизняної та зарубіжної наукової літератури, з огляду на сутність бюджетної політики, дає підстави констатувати, що найбільш поширеним є підхід до бюджетної політики як до цілеспрямованої діяльності держави (в особі органів державної влади і місцевого самоврядування) у фінансово-бюджетній сфері щодо регулювання бюджетного процесу, управління бюджетним дефіцитом, а також використання бюджетної системи для реалізації завдань економічної політики в країні [9]. За іншого підходу бюджетна політика розглядається як “сукупність рішень, заходів, які приймаються і здійснюються органами законодавчої та виконавчої влади і пов’язані з визначенням основних напрямів розвитку бюджетних відносин і виробленням конкретних шляхів їх використання в інтересах громадян, суспільства і держави” [5], а також як сукупність заходів, спрямованих на організацію бюджетних відносин [6]. Тим самим звужується сутність бюджетної політики до суто організаційних характеристик.

Колектив авторів визначає бюджетну політику як системну сукупність пріоритетів (національних інтересів), наукових підходів і конкретних заходів щодо цілеспрямованої діяльності держави з регулювання бюджетного процесу і використання бюджетної системи для виконання економічних та соціальних завдань країни, справедливо стверджуючи, що без ефективної організації бюджетного процесу розробка та реалізація бюджетної політики неможлива, бюджетна політика визначає пріоритети (національні інтереси) у бюджетній сфері [1].

Аналіз свідчить, що в економічній літературі бюджетна політика, за одного підходу, розглядається як категорія управління бюджетним процесом, в основі якого лежать об’єктивні економічні (фінансові, бюджетні) відносини з надбудованими над ними організаційно-фінансовими відносинами державного управління (планування, прогнозування, організація, регулювання і контроль). Бюджетна політика у цьому аспекті реалізується через діяльність уряду з підготовки і використання набору політичних рішень щодо розміщення суспільних ресурсів, виробництва, розподілу і перерозподілу суспільних благ. У цьому аспекті бюджетна політика є свого роду політичним процесом управлінського впливу інститутів виконавчої влади на сферу державних (місцевих) фінансів, що спирається на безпосереднє застосування владних повноважень держави та органів місцевої влади. Політичний аспект бюджетної політики дозволяє характеризувати її як засіб реалізації певних політичних цілей.

За іншого підходу бюджетна політика синтезує в собі суб’єктивні (управлінські) й об’єктивні (грошові) відносини, котрі виникають у процесі свідомого, цілеспрямованого впливу держави на суспільне виробництво шляхом використання функціональних можливостей категорії бюджету і системи обслуговування нею інших організаційно-фінансових категорій управління бюджетним процесом (бюджетне право, бюджет-

на система, бюджетний механізм). Такий підхід дозволяє усвідомити, що у процесі формування бюджетної політики повинні повною мірою враховуватись об'єктивні закони і закономірності. У протилежному випадку бюджетна політика навряд чи відповідатиме вимогам та потребам суспільства за певними критеріями ефективності [7].

Узагальнюючи доробок науковців щодо теоретичного осмислення бюджетної політики, зауважимо, що бюджетна політика є багатоаспектним поняттям, яке має різні форми прояву і характеризується як практична система управління та як предмет фінансової науки.

Як категорія управління бюджетна політика є його невід'ємним елементом, що характеризується комплексом (системою) принципів, методів та форм спрямування фінансової діяльності держави й адміністративно-територіальних утворень, тому синтезує теоретичні надбання не лише теорії державних фінансів, бюджету, але й державного управління, соціології, політології, перебуваючи все ж, за образним висловом Дж. Б'юкенена, у рідній домівці фінансового вчення. Теоретичним підґрунтям теорії бюджетної політики є теорія державних фінансів. Загальна характеристика підходів щодо сутнісних сторін бюджетної політики дозволяє охарактеризувати її економічну сутність. Таким чином, бюджетна політика відображає фінансово-економічні відносини щодо перерозподілу валового внутрішнього продукту з метою досягнення встановлених цілей. З цієї позиції бюджетна політика має будуватися на основі науково обґрунтованої концепції розвитку фінансових (бюджетних) відносин у складі фінансової політики, спрямованої на фінансове забезпечення функцій держави та фінансове регулювання економічних і соціальних процесів.

Авторський підхід до визначення сутності бюджетної політики полягає в її ширшому розумінні – як необхідного для суспільства інституту, здатного впливати на всі аспекти розвитку цього суспільства, враховуючи, що практичний прояв бюджетної політики концентрується у діях держави та пов'язаний з розв'язанням проблем, що стосуються всього суспільства; мета бюджетної політики полягає у задоволенні суспільних (публічних) потреб та сприянні досягненню різноманітних суспільно необхідних цілей. Із цієї позиції бюджетна політика відображає суспільно-економічні відносини між людьми у процесі розподілу та перерозподілу валового внутрішнього продукту з приводу вироблення, розподілу та споживання суспільних благ і послуг, регулювання соціальних та економічних процесів із метою задоволення потреб, розв'язання різноманітних проблем суспільства на основі сталого розвитку [7].

За детального розгляду компонентний склад бюджетної політики включає: податкову політику; політику у сфері неподаткових надходжень; бюджетно-фінансові аспекти політики у сфері зовнішньоекономічної діяльності; політику у сфері формування, поповнення і витрачання коштів бюджетних фондів і бюджетної резервної системи; політику регулювання державного та місцевого боргу, кредитування; політику операційних витрат; політику в галузі фінансування невиробничої сфери; політику регулювання міжбюджетних відносин. Цей перелік можна доповнити, виокремивши митну політику, політику регулювання зовнішнього боргу, а також політику управління системою фінансових органів, включаючи організацію фінансово-бюджетного контролю. Своєю чергою, кожен із зазначених компонентів бюджетної політики може бути визначений ще детальніше.

Сучасні тенденції еволюції функцій держави супроводжуються їх децентралізацією, передачею частини загальнодержавних функцій на рівень адміністративно-територіальних утворень. Бюджетна політика на місцевому рівні має максимально відповідати інтересам регіонального розвитку, інтересам більшості населення певного адміністративно-територіального утворення, враховуючи інтереси меншин, бути прозорою, чіткою, передбачуваною, адекватною тенденціям територіального та загальноцивілізаційного розвитку, підконтрольною, повною мірою відображатися у місцевих бюджетах. Висхідною базою для побудови такої бюджетної політики є конституція країни, суспільні інтереси, потреби, особливості та проблеми загальнодержавного і територіального розвитку, наукові прогнози. Основним принципом, який необхідно враховувати під час формування регіональної бюджетної політики, є принцип територіальної справедливості, який означає, по-перше, що кожен регіон повинен сплачувати податкові платежі за результатом своєї діяльності та з урахуванням своїх потенційних можливостей; а по-друге, обсяги фінансової допомоги з боку держави, яку отримує регіон, мають корелюватися з рівнем його економічного розвитку та податкового потенціалу.

Сучасна регіональна бюджетна політика у багатьох країнах будується на принципах бюджетного федералізму, в основі яких – розподіл повноважень, доходів і видатків між органами влади різних рівнів управління, дотримання рівності прав різних органів влади та прозорості міжбюджетних відносин. При цьому розподіл функцій має відповідати принципу максимальної ефективності.

Протягом останніх десятиліть у багатьох унітарних державах спостерігається тенденція до посилення бюджетної децентралізації, що свідчить про підвищення ролі адміністративно-територіальних утворень не тільки як об'єктів, а передусім як суб'єктів бюджетної політики. Отже, трансформація загальнодержавних цілей та цілей розвитку державних фінансів у цілі та пріоритети бюджетної політики регіону є концептуальною основою розвитку місцевих фінансів та має бути складовою концепції бюджетної політики держави [12].

Бюджетна децентралізація може відбуватися у двох формах: делегування повноважень і передачі видаткових і меншою мірою дохідних повноважень на регіональні рівні державного управління. Делегування повноважень передбачає ієрархічну залежність органів місцевого самоврядування від вищого органу, юридичну відповідальність за виконання делегованих повноважень, а також можливість відкликання вищим органом делегованих повноважень. Утім, у випадку передачі повноважень ієрархічна залежність одних органів від інших послаблюється або взагалі зникає.

В Україні до 2015 р. діяла система міжбюджетних відносин, заснована на централізованій моделі бюджетного федералізму, основні риси якої були успадковані від адміністративно-командної системи управління. З 2015 р. у результаті змін у бюджетному та податковому законодавстві вперше за часів незалежності зроблено спробу реально децентралізувати систему міжбюджетних відносин, підґрунтям якої став Закон про внесення змін до Бюджетного кодексу України (далі – БКУ) щодо реформи міжбюджетних відносин. Відповідно до БКУ, відбулись значні зміни до підходів у формуванні видаткових повноважень, які делегуються виключно на рівень міста обласного значення, районний рівень та рівень територіальних громад. Так, почина-

ючи з 2015 р., місцеві бюджети отримують нові види трансфертів: освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів та медична субвенція.

Частка ВВП, яка перерозподіляється через державний та місцеві бюджети в Україні (табл. 1), свідчить, що рівень децентралізації на сьогодні все ще низький. Частка міжбюджетних трансфертів у ВВП у 2016 р. перебувала на рівні 2012–2013 рр., а частка державного бюджету з трансфертами з місцевих бюджетів у 2016 р. знизилася тільки порівняно з 2015 р.

Таблиця 1

Рівень децентралізації в Україні, % ВВП

Показники	2008 р.	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.
Зведений бюджет	31,4	31,6	30,4	29,1	32,9	32,8
Державний бюджет із трансфертами з місцевих бюджетів	24,4	24,6	23,3	22,8	27,0	25,9
Місцеві бюджети без трансфертів із державного бюджету	8,2	7,2	7,2	6,5	6,1	7,2

Джерело: розраховано авторами за [10; 11].

Як центральні, так і місцеві органи влади пов'язують виконання низки завдань, спрямованих у підсумку на реалізацію головної мети бюджетної політики, з мобілізацією достатнього розміру доходів до всіх видів бюджетів.

Ступінь децентралізації влади значною мірою відображають видатки місцевих бюджетів. Розглянемо структуру видатків місцевих бюджетів (табл. 2).

Таблиця 2

Структура видатків місцевих бюджетів України за функціональною класифікацією, %

Показники	2014 р.	2015 р.	2016 р.
Трансферти з місцевих бюджетів до державного	0,9	1,1	1,2
Державне управління	4,9	5,2	4,6
Економічна діяльність	4,1	6,8	9,9
ЖКГ	7,8	5,6	5,0
Фізична культура і спорт	0,8	0,9	0,9
Культура і мистецтво	3,1	2,5	2,4
Соціальний захист і соціальне забезпечення	25,5	25,9	30,4
Охорона здоров'я	20,6	21,3	18,0
Освіта	31,7	30,0	27,0
Інші функції	0,6	0,7	0,6

Джерело: [10].

У структурі видатків місцевих бюджетів у 2016 р. підвищилася частка трансфертів з місцевих бюджетів до державного бюджету, частка видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення, економічну діяльність, державне управління, без змін залишається частка на фізичну культуру і спорт, а всі інші показники знизилися.

За даними Державної казначейської служби України, доходи місцевих бюджетів у 2016 р. порівняно з 2015 р. збільшилися на 24,3 %. Темпи зростання доходів місцевих бюджетів коливались від 8,4 % у Донецькій до 32,8 % у Полтавській областях. Регіони відрізнялися також і динамікою власних доходів від 14,6 % у Луганській до 55,3 % у Львівській областях (статистичні дані не включають результатів діяльності тимчасово окупованих територій).

До загального та соціального фондів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у 2015 р. надійшло 120,5 млрд грн, що на 19,4 млрд грн, або на 19,2 %, більше від 2014 р. У 2016 р. надійшло 170,6 млрд грн, що на 50,1 млрд грн, або на 41,6 %, більше від 2015 р. Річний план доходів, затверджений місцевими радами з урахуванням змін, у 2016 р. виконано на 110,4 %.

Можливості збільшення видатків місцевих бюджетів мають залежати від зростання їх власних доходів. Завдяки проведенню фіскальної децентралізації після 2015 р. різко почали зростати податкові надходження як місцевих податків і зборів, так і закріплених податків. У цілому, починаючи з 2015 р., частка місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів зросла на 492,6 млн грн, або на 15,2 %. Крім цього, зросли надходження за іншими податками та зборами, закріпленими з 2015 р. за місцевими бюджетами (табл. 3).

Таблиця 3

Структура податкових надходжень місцевих бюджетів за 2014–2016 рр., %

Показники	2014 р.	2015 р.	2016 р.	Відхилення 2016/2014 рр.
ПДФО	83,1	55,9	53,8	-29,4
Акцизний податок	0,2	7,8	7,9	7,7
Податок на прибуток підприємств	0,3	4,4	4,0	3,7
Місцеві податки і збори	10,7	27,5	28,8	18,1
Плата за користування надрами	1,9	1,0	0,7	-1,2
Інше	3,7	3,3	4,8	1,1
Разом, %	100	100	100	0,0
Відношення податкових надходжень місцевих бюджетів і державного бюджету, %	26,9	24,0	29,2	2,3

Джерело: [10; 11].

Більша частка доходів бюджетів залежить від того, як органи місцевого самоврядування зможуть організувати роботи із запровадження місцевих податків і зборів. За січень–вересень 2017 р. темп зростання місцевих податків і зборів до місце-

вих бюджетів становив 25,5 %, у бюджетах міст обласного значення – 26,6 %, в об'єднаних територіальних громадах – 30,6 % порівняно з попереднім роком.

В умовах децентралізації підвищення самостійності місцевих бюджетів та їх фінансової автономії – одне з пріоритетних завдань бюджетної політики. Упродовж 2015–2016 рр. обсяг трансфертів зі зведеного бюджету збільшився на 54,72 % порівняно з показником 2014 р. Зокрема, у 2016 р. порівняно з 2015 р. обсяг трансфертів зріс на 12,34 % (табл. 4).

Таблиця 4

**Міжбюджетні трансферти місцевим бюджетам в Україні
у 2014–2016 рр., млн грн**

Показники	2014 р.	2015 р.	2016 р.	Абс. відхилення
Базова дотація (дотація вирівнювання у 2014 р.) <i>затверджено</i>	60 500,94	5357,99	4840,27	-55 660,67
<i>виконано</i>	60 058,30	5261,88	4744,16	55 314,14
Реверсна дотація <i>затверджено</i>	2003,16	3644,17	3114,88	1111,71
<i>виконано</i>	1952,61	2667,75	3049,06	1096,45
Освітня субвенція <i>затверджено</i>	–	43 443,23	44 844,70	1401,47
<i>виконано</i>	–	44 085,26	44 512,49	427,24
Медична субвенція <i>затверджено</i>	–	46 177,02	44 433,71	1743,31
<i>виконано</i>	–	46 177,02	44 433,69	1743,33
Інші дотації та субвенції <i>затверджено</i>	60 160,21	80 717,00	102 906,20	4274,0
<i>виконано</i>	66 251,84	78 455,84	101 704,93	35 453,08

Джерело: [10].

Використовуючи механізм міжбюджетних відносин, органи влади всіх рівнів реалізують свої повноваження з дотриманням вимог відносно незалежної бюджетної політики від вищих органів.

Однією із найважливіших умов реалізації ефективної бюджетної політики у сфері міжбюджетних відносин є впорядкування податкових відносин, усунення фіскальних дисбалансів. Підвищення ефективності бюджетного регулювання можна досягти лише за умови сполучення горизонтального та вертикального фінансового вирівнювання, при цьому фінансове вирівнювання має здійснюватися шляхом надання коштів незабезпеченим у фінансовому плані територіям у формі міжбю-

джетних трансфертів – дотацій (базової та додаткових дотацій), субсидій та субвенцій з одночасним вилученням коштів у відносно забезпечених у фінансовому плані територій у формі реверсної дотації [12].

Питання міжбюджетних відносин залишається актуальним і потребує посилення децентралізації та застосування системного підходу до якісних змін для більш ефективного функціонування бюджетної системи. Адже розподіл доходів і видатків між державним та місцевими бюджетами у 2016 р. не показує прогресивних змін у результаті децентралізації (табл. 5).

Таблиця 5

Структура розподілу доходів і видатків між державним та місцевими бюджетами в Україні, %

Показники	2008 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.
Усього доходи зведеного бюджету, у тому числі:	100	100	100	100
державний бюджет	75,2	77,8	81,5	78,2
місцеві бюджети	24,8	22,2	18,5	21,8
Усього видатки зведеного бюджету, у тому числі:	100	100	100	100
державний бюджет	59,3	57,3	59,3	58,6
місцеві бюджети	40,7	42,7	40,7	41,4

Джерело: [10; 11].

Як свідчать дані табл. 5, частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України у 2016 р. знизилась порівняно з 2008 р. на 3,0 %, а порівняно з 2015 р. – підвищилась на 3,3 %, що не можна вважати за досягнення. Щодо видатків місцевих бюджетів, то їх частка у видатках зведеного бюджету 2008 і 2015 рр. була на однаковому рівні, а 2016 р. підвищилась на 0,7 %. Отже, успіх бюджетної децентралізації, позитивні зміни в місцевих бюджетах можливі лише за системності реформ, поглиблення бюджетної та адміністративної автономії місцевої влади.

У “Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні” [13] визначено такі пріоритетні напрями бюджетної децентралізації: забезпечення бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів; стимулювання громад до об’єднання та формування спроможних територіальних громад; закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів та розширення наявної доходної бази місцевих бюджетів; децентралізація видаткових повноважень та чіткий розподіл компетенцій, сформований за принципом субсидіарності; надання нових видів трансфертів і посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у відповідних галузях; визначення нового механізму бюджетного регулювання та вирівнювання [13].

Під час реалізації положень Концепції у 2015 р. прийнято зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України щодо передачі органам місцевого самовря-

дування додаткових бюджетних повноважень і закріплення стабільних джерел доходів для їх реалізації, а саме: систему вертикального збалансування місцевих бюджетів замінено на систему горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень податку на доходи фізичних осіб на одного мешканця. При цьому місцеві бюджети з рівнем надходжень нижчим 0,9 середнього показника в Україні отримуватимуть базову дотацію (80 % суми, необхідної для досягнення показника 0,9). Водночас із бюджетів зі значним рівнем надходжень на одного мешканця кошти вилучатимуться не в повному обсязі, як за чинною системою, а лише 50 % від перевищення індексу податкоспроможності 1,1 до середнього значення в Україні. Для покриття можливих диспропорцій місцевих бюджетів усіх рівнів також передбачено введення стабілізаційної дотації в обсязі не менше 1 % від надходжень податків та зборів до місцевих бюджетів (протягом трьох років після набрання чинності Закону).

Так, нова модель міжбюджетних відносин, що наразі впроваджується в Україні, скасовує дотацію вирівнювання і запроваджує базову/реверсну дотацію, а також освітню та медичну субвенції. За 2015–2016 рр. частка офіційних трансфертів у надходженнях місцевих бюджетів скоротилась на 5,72 % (у 2016 р. вона становила 53,37 %), а порівняно з 2014 р. – на 5,32 %. Уже за два квартали 2017 р. частка трансфертів у надходженнях місцевих бюджетів дорівнювала 56,75 %, зменшившись на 10,09 в. п. (з 61,69 % у I кв. до 51,60 % у II кв. 2017 р.) Зростання доходів місцевих бюджетів та поступове скорочення частки трансфертів з 2015 р. – позитивна тенденція. Утім, показники свідчать не лише про збереження непропорційності, але й про недостатність фінансової самостійності місцевих бюджетів. Базова дотація у структурі трансфертів за аналізований період становила 2,9 млрд грн (2,1 %), реверсна – 2 млрд грн. До державного бюджету надійшло 3,2 млрд грн міжбюджетних трансфертів, частка трансфертів зросла на 2 %. Реверсна дотація в цій сумі становила 49,6 % від запланованого показника (2 млрд грн). Частка трансфертів у видатках місцевих бюджетів (враховано видатки місцевих бюджетів без міжбюджетних трансфертів) з 62,8 % у 2015 р. зменшилась до 56,4 % у 2016 р. За два квартали 2017 р. цей показник дорівнював 63,7 % від видатків місцевих бюджетів, скоротившись за півроку на 13,4 в. п. (70,39 % у I кв. та 57 % у II кв. зі зменшенням видатків місцевих бюджетів на 1,27 %).

Реалізація бюджетної політики на місцевому рівні у 2017 р. передбачає створення належних умов для підвищення податкоспроможності місцевих бюджетів через формування об'єднань територіальних громад, поетапний перехід до двоступеневої бюджетної моделі взаємовідносин державного з місцевими бюджетами, збільшення кількості місцевих бюджетів, що мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом [14]. Слід зауважити, що на місцевому рівні окремі сільські ради можуть забезпечити себе самостійно, що стає причиною їх відмови до об'єднання зі слабшими територіальними громадами. Утім, іншого шляху немає. Обґрунтування регіональної бюджетної політики базується на визначенні можливостей ефективного розподілу бюджетних ресурсів та використання бюджетного інструментарію, який застосовується з метою впливу на соціальні та економічні процеси в регіоні. Як справедливо стверджує Н. Євтушенко, об'єднання громад дозволить оптимізувати

видатки на утримання апарату управління, а головне – значно покращить якість надання адміністративних та соціальних послуг населенню [15].

На сучасному етапі триває робота з оптимізації мережі закладів охорони здоров'я, культури, інших галузей бюджетної сфери, з надання державної підтримки соціально-економічного розвитку регіонів та об'єднаних територіальних громад за рахунок відповідних субвенцій з державного бюджету і коштів державного фонду регіонального розвитку. Ці процеси тривають, на їх реалізацію потрібен час, і лише з часом населення зможе відчути реальні результати.

Результати аналізу свідчать про наявність проблеми залежності місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів у зв'язку з їхньою недостатньою стійкістю. Тобто доходи бюджетів покривають видатки і показник зростає, але коефіцієнт покриття (близько 50 %) не забезпечує належної фінансової автономії та стабільності. І все ж бюджети є результативними, здатність бюджетного покриття зростає, доходи місцевих бюджетів збільшуються.

Для покращання стану місцевих бюджетів і підвищення їх фінансової стійкості та автономії необхідно сформувавши й реалізувати виважену бюджетну політику у сфері доходів та видатків. За сучасних умов поглиблення децентралізації можна сказати, що місцеві бюджети здатні забезпечити свою фінансову стійкість та автономію.

Загальною проблемою як для державного, так і для місцевих бюджетів, що потребує розв'язання, є дефіцит бюджету і державний борг. У 2014–2016 рр. спостерігається тенденція до збільшення бюджетного дефіциту та зростання сум державного боргу, а відповідно – і виплат за ним, адже частка державного боргу у ВВП стрімко зростає (із 40,1 % у ВВП у 2013 р. до майже 81 % ВВП у 2016 р.). Так, у 2016 р. ВВП зріс на 63,8 % порівняно з 2013 р., при цьому державний борг збільшився на 230,4 %. Частка державного боргу у ВВП за нормативного 60 % (зокрема, рекомендованого зарубіжними експертами для України – 35 %) становила у 2016 р. 80,97 %, що на 43,83 % більше за співвідношення 2013 р.

Динаміка свідчить про стрімке зростання державного боргу в Україні, що не покривається темпами зростання ВВП як потенційного джерела його покриття (рис. 1). При цьому в структурі боргу переважає зовнішній борг, який з кожним роком зростає.

Станом на жовтень 2017 р. сукупний борг дорівнював 1 929 759 млн грн, що на 22,7 % більше за показник попереднього року. Темп приросту ВВП у 2017 р. становив лише 20,4 %.

Таке становище державного боргу, дефіциту та стан доходів і видатків бюджету свідчать про неефективність чинної бюджетної політики. Адже з певним збільшенням доходів бюджету обсяги видатків збільшуються ще вищими темпами. Показники боргу перебувають поза критичними значеннями. Місцеві бюджети фінансово залежні від фінансових вливань у вигляді дотацій із державного бюджету. Все це засвідчує необхідність удосконалення бюджетної політики України.

Щодо дефіциту державного бюджету необхідно вжити заходів з метою його скорочення та недопущення подальшого зростання. Причому це необхідно зробити не за рахунок збільшення податків і зменшення видатків на фінансування економіки, оскільки це призведе до зниження життєвого рівня найбідніших верств насе-

лення, а розробивши раціональну й ефективну стратегію бюджетної політики, реально впровадивши середньострокове бюджетне планування з дотриманням розроблених напрямів бюджетної політики на 3 роки [16–18], запровадивши європейські стандарти місцевого самоврядування для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

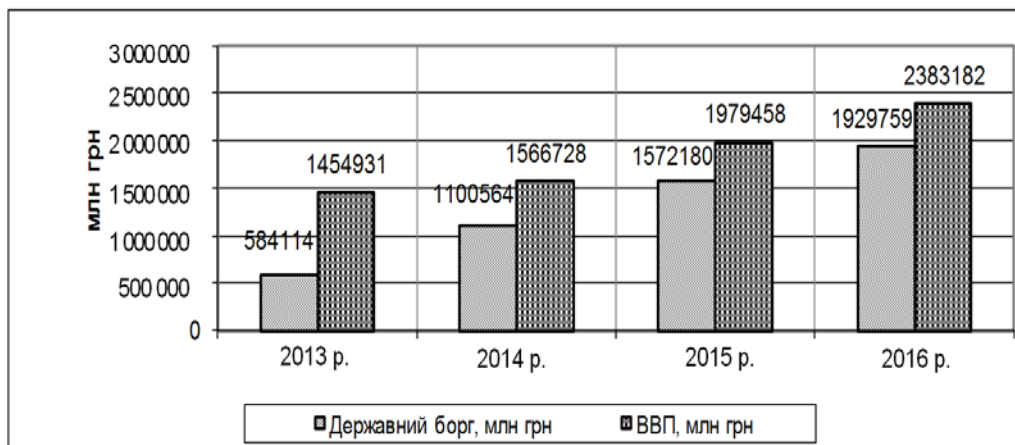


Рис. 1. Динаміка державного боргу та ВВП України в 2013–2016 рр. [15]

В основі вдосконалення механізму забезпечення ефективної бюджетної політики – подолання суперечностей, зокрема неможливості повної реалізації бюджетно-податкових реформ, застосовуючи застарілі форми і методи управління державними фінансами, невідповідність фінансових інтересів держави та регіонів. Такі суперечності загострюються внаслідок дії суб’єктивних чинників у формуванні бюджетних і міжбюджетних відносин, значного впливу політичних важелів урегулювання бюджетного процесу, недостатньої обґрунтованості під час розподілу видатків між регіонами тощо.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. У руслі сучасного реформування (децентралізації бюджетних відносин, розширення бюджетних прав місцевих органів влади і надання самостійності в бюджетних повноваженнях органам самоврядування) бюджетна політика потребує стратегічного і тактичного планування, реального впровадження програмно-цільового методу та дієвого бюджетного контролю у зв’язку з наданням широких повноважень органам місцевого самоврядування.

Місцеві бюджети, попри політику децентралізації, все ще залишаються фінансово залежними, що свідчить про неефективність наявної бюджетної політики й потребу швидких, скоординованих дій для внутрішньої стабілізації та забезпечення соціально-економічного розвитку в середньостроковій перспективі. Важливим завданням бюджетної політики як ефективного інструменту соціально-економічного

розвитку України й адміністративно-територіальних утворень в умовах децентралізації є гармонізація структури доходної та видаткової частин бюджету.

Розглядаючи процес удосконалення бюджетної політики в умовах децентралізації, необхідно зосередити увагу також на дотриманні основних вимог Маастрихтського договору щодо державного боргу.

Список використаних джерел:

1. Засади формування бюджетної політики держави : наук. монографія / М. М. Єрмошенко, С. А. Єрохін, І. О. Плужников та ін. ; за наук. ред. д.е.н., проф. М. М. Єрмошенка. – К. : НАУ, 2003. – С. 177.
2. Запатріна І. В. Бюджетний механізм економічного зростання : монографія / І. В. Запатріна. – К. : Інститут соціально-економічних стратегій, 2007. – 526 с.
3. Лютий І. О. Теоретико-методологічні засади бюджетної політики держав / І. О. Лютий // Фінанси України. – 2009. – № 12. – С. 13–20.
4. Tanzi V. Fiscal Policy and Fiscal Rules in the European Union / V. Tanzi // CE-Sifo Forum. – 2005. – № 3.
5. Чугунов І. Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання : навчальний посібник / Чугунов І. Я. – К. : НДФІ, 2005. – С. 96.
6. Юрій С. Бюджет, бюджетна доктрина та бюджетна політика держави: сучасна парадигма, іманентний детермінізм, реалії і перспективи / С. Юрій, В. Дем'янишин // Світ фінансів. – 2010. – № 4. – С. 7–29.
7. Лисяк Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку : монографія / Л. В. Лисяк. – К. : НДФІ АФУ, 2009. – 600 с.
8. Господарський кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18. – Ст. 10. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15/print1386081478712879>
9. Формування і функціонування бюджетної системи України : монографія / С. О. Булгакова, О. Т. Колодій, Л. В. Єрмошенко та ін. ; за заг. ред. А. А. Мазаракі. – К. : Книга, 2003. – С. 99.
10. Бюджет України 2016. Статистичний щорічник. – К. : МФУ, 2017. – 316 с.
11. Бюджет України 2014. Статистичний щорічник. – К. : МФУ, 2015. – 309 с.
12. Качула С. В. Бюджетна децентралізація як чинник зміцнення місцевого самоврядування в Україні / С. В. Качула // Корпоративні фінанси: проблеми та перспективи інноваційного розвитку : зб. матеріалів I Всеукр. наук.-практ. конференції. – К. : КНЕУ, 2016. – С. 276–279.
13. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>
14. Основні напрями бюджетної політики на 2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.minfin.gov.ua/news/view/uriad-skhvalyv-proekt-osnovnykh-napriamiv-biudzhetnoi-polityky-na--rik?category=bjudzhet>

15. Євтушенко Н. М. Формування місцевих бюджетів в контексті бюджетної децентралізації / Н. М. Євтушенко // Економічний вісник університету. – 2015 – № 27/1. – С. 162–168.

16. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2016 рік / [Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін.] ; ІБСЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-П) впровадження”, USAID. – К., 2017. – 92 с.

17. Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2018–2020 роки [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України від 31.05.2017 р. № 411. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/411.2018.p>

18. Про Основні напрями бюджетної політики на 2018–2020 роки [Електронний ресурс] : проект Постанови Верховної Ради України від 15.06.2017 р. № 6591. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/DH53300A.html

References:

1. Yermoshenko M. M., Yerokhin S. A., Pluzhnykov I. O. and Babych L. M. and other (2003), *Zasady formuvannya byudzhetnoyi polityky derzhavy* [Principles of formation of the state budget policy], monograph, scientific editor d.e.n., prof. M. M. Yermoshenko, NAU, Kyiv, p. 177.

2. Zapatrina I. V. (2007), *Byudzhetnyy mekhanizm ekonomichnoho zrostannya* [Budget mechanism of economic growth], monograph, *Instytut sotsial'no-ekonomichnykh stratehiy*, Kyiv, 526 p.

3. Lyutyi I. O. (2009), “*Teoretyko-metodolohichni zasady byudzhetnoyi polityky derzhav*” [“Theoretical and methodological principles of fiscal policy of states”], journal *Finansy Ukrayiny*, vol. 12, pp. 13–20.

4. Tanzi V. (2005), “Fiscal Policy and Fiscal Rules in the European Union”, *CESifo Forum*, vol. 3.

5. Chuhunov I. Ya. (2005), *Teoretychni osnovy systemy byudzhetnoho rehulyuvannya* [Theoretical foundations of the system of budgetary regulation], tutorial, *NDFI*, Kyiv, p. 96.

6. Yuriy S. and Dem'yanyshyn V. (2010), “*Byudzhet, byudzhetna doktryna ta byudzhetna polityka derzhavy: suchasna paradyhma, imanentnyy determinizm, realiyi i perspektyvy*” [“Budget, budget doctrine and budget policy of the state: modern paradigm, inherent determinism, realities and prospects”], journal *Svit finansiv*, vol. 4, pp. 7–29.

7. Lysiak L. V. (2009), *Byudzhetna polityka u systemi derzhavnoho rehulyuvannya sotsial'no-ekonomichnoho rozvytku* [Budget policy in the system of state regulation of socio-economic development], monograph, *NDFI AFU*, Kyiv, 600 p.

8. VRU, Law of Ukraine (2003), *Hospodars'kyi kodeks Ukrayiny* [Economic code of Ukraine] dated January 16, 2003, no 436-IV, *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, vol. 18, p. 10, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/436-15/print1386081478712879>

9. Bulhakova S. O., Kolodiy O. T., Yermoshenko L. V. and Mazaraki A. A. and other (2003), *Formuvannya i funktsionuvannya byudzhetnoyi systemy Ukrayiny* [Formation and functioning of the budgetary system of Ukraine], monograph, as a general edition A. A. Mazaraki, “*Knyha*”, Kyiv, p. 99.

-
10. MFU (2017), *Byudzhet Ukrainy 2016: Statystychnyy shchorichnyk* [Budget of Ukraine 2016: Statistical Yearbook], Kyiv, 316 p.
 11. MFU (2015), *Byudzhet Ukrainy 2014: Statystychnyy shchorichnyk* [Budget of Ukraine 2014: Statistical Yearbook], Kyiv, 309 p.
 12. Kachula S. V. (2016), “*Byudzhetna detsentralizatsiya yak chynnyk zmitsnennya mistsevoho samovryaduvannya v Ukraini*” [“Budget decentralization as a factor for local self-government strengthening in Ukraine”], *Korporatyvni finansy: problemy ta perspektyvy innovatsiynoho rozvytku, zb. materialiv I Vseukr. nauk.-prakt. konferentsiyi* [Corporate Finance: Problems and prospects for innovation development: digest of materials I All-Ukr. science-practice conference], *KNEU*, Kyiv, pp.276–279.
 13. CMU (2014), *Pro skhvalennya Kontseptsiyi reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady v Ukraini: Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy* [On approving the concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine] dated April 01, 2014, vol. 333-p., available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-r>
 14. MFU (2016), *Osnovni napryamy byudzhetnoyi polityky na 2017 r.* [The main directions of fiscal policy in 2017], available at: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/uriad-skhvalyv-proekt-osnovnykh-napriamiv-biudzhethoi-polityky-na--rik?category=bjudzhet>
 15. Yevtushenko N. M. (2015), “*Formuvannya mistsevykh byudzhetiv v konteksti byudzhetnoyi detsentralizatsiyi*” [“Formation of local budgets in the context of fiscal decentralization”], journal *Ekonomichnyy visnyk universytetu*, vol. 27/1, pp.162–168.
 16. Zubenko V. V., Samchyns'ka I. V. and Rudyk A. Yu. and other (2017), *Byudzhetnyy monitorynh: Analiz vykonannya byudzhetu za 2016 rik* [Budget monitoring: Analysis of budget execution for 2016], IBSED, Proekt “*Zmitsnennya mistsevoyi finansovoyi initsiatyvy (ZMFI-II) vprovadzhennya*”, USAID, Kyiv, 92 p.
 17. VRU (2017), “*Pro skhvalennya Prohnozu ekonomichnoho i sotsial'noho rozvytku Ukrainy na 2018-2020 roky*” [“On approval of the forecast of economic and social development of Ukraine for 2018-2020”], Resolution of the VRU dated May 31, 2017, No. 411, *Ofitsiyyny veb-portal Verkhovnoyi Rady Ukrainy*, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/411.2018.n>
 18. VRU (2017), *Pro Osnovni napryamy byudzhetnoyi polityky na 2018 - 2020 roky* [About the main directions of budget policy for 2018-2020], Postanova VRU (proekt), dated June 15, 2017, vol. 6591, available at: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/DH53300A.html