

Г. В. Возняк

Бюджетні механізми підтримки розвитку регіонів в умовах модернізації економіки України

Розглянуто наявні механізми формування та реалізації бюджетної політики регіонального розвитку. Визначено їх структурні елементи та подано характеристику. Висвітлено стан бюджетних механізмів підтримки регіонального розвитку, джерелами фінансування яких є Державний і місцеві бюджети. Розглянуто поточні проблеми пошуку та акумулювання фінансових ресурсів у рамках бюджетного забезпечення регіонального розвитку. Зроблено акцент на субвенціях, державних цільових програмах, державних гарантіях і Державному фонді регіонального розвитку (ДФРР) як ключових бюджетних механізмах підтримки розвитку регіонів. Доведено, що процесу виділення субвенцій притаманне «латентне управління з центру», недосконала процедура розподілу бюджетних коштів і надмірна розпорошеність субвенцій; реалізація державних програм розвитку регіонів супроводжується неузгодженістю галузевих і регіональних інституцій, а порядок використання коштів ДФРР має низку недоліків. Сформульовано рекомендації щодо оптимізації наявних і пошуку потенційних джерел фінансових ресурсів задля забезпечення регіонального розвитку.

Ключові слова: бюджетні механізми, розвиток регіонів, Державний бюджет, місцеві бюджети, субвенції, цільові програми

В умовах фінансово-політичної кризи (що переживає наша держава) та послаблення стимулюючого впливу зовнішніх чинників на економічну динаміку країни актуалізується потреба активного пошуку внутрішніх важелів забезпечення стійкого економічного розвитку та рівня життя громадян. Фінансове забезпечення розвитку регіонів України є чималою проблемою, що перманентно вирішувалась упродовж останніх років. Необхідно визнати, що система надання фінансової підтримки регіонам завжди перебувала у надмірній залежності від рішень вищих органів влади, що не залишало місцевим органам влади та органам місцевого самоврядування простору для діяльності та прояву ініціативності у пошуку ресурсів. Важливо також підкреслити, що попри оголошені урядом децентралізацію влади та реформу місцевого самоврядування [1] й надалі спостерігається поєднання дозвільних і рестриктивних інструментів при формуванні політики фінансової підтримки регіонів, а пошук місцевою владою ресурсів для розвитку зводиться до намаганнях балансувати між необхідністю фінансового забезпечення захищених статей видатків і акумулюванням коштів для розбудови господарства та інфраструктури. Іншими словами, фінансування розвитку регіонів України продовжує існувати у фрагментарній формі, здебільшого в окремо взятих містах.

Своєчасність цієї проблематики продиктована, з одного боку, відсутністю належного теоретичного забезпечення та практичного інструментарію здійснюваних реформ у державі, що є запорукою сучасного етапу розвитку регіонів зокрема і держави загалом, з іншого – необхідністю всебічного врахування регіональних інтересів через динамічні зміни у соціально-економічному розвитку держави та її регіонів під впливом

процесів глобалізації, європейської інтеграції, поступового переходу від адміністративних до індикативних методів у взаєминах «центр-регіони».

Різні аспекти цієї проблеми критично осмислюються у вітчизняних і зарубіжних наукових дослідженнях. Так, проблеми децентралізації управління та шляхи зміцнення фінансової та бюджетної стабільності регіонів розроблені в працях Н. Старостенко, С. Двоєносенко, В. Зайчикової, Т. Єфименко, О. Кириленко; теоретичні аспекти реформування бюджетної та податкової системи знайшли своє відображення у працях В. Андрущенко, О. Барановського, К. Павлюка, С. Слухая, А. Соколовської; теоретичні основи бюджетної політики в масштабах держави закладені в працях У. Оутса, Ч. Тібу, С. Уільямса, Ж. Сея, В. Танзі та ін.

Водночас результати проведених досліджень доводять, що більшість учених зосереджують увагу або на загальних теоретико-методологічних засадах розвитку бюджетної політики в масштабах країни, або вивчають конкретні питання регіонального розвитку і недостатньо уваги приділяють формуванню бюджетної політики та механізмам її реалізації на рівні адміністративно-територіальних одиниць. Зазначене актуалізує потребу концентрування зусиль на обґрунтуванні дієвих механізмів бюджетної політики у розв'язанні проблем регіонів України.

Метою статті є аналіз бюджетних механізмів підтримки регіонального розвитку, що, своєю чергою, дасть можливість більш системно підійти до передбачення та прогнозування регіональної економічної динаміки.

Бюджетну політику регіонального розвитку держава реалізує через бюджетні механізми (*реагують на розв'язання стратегічних і тактичних завдань*), функціональна структура яких, у тому числі, визначається рівнем розвитку фінансових відносин «держава – регіони». Множинність фінансових взаємозв'язків передбачає існування значної кількості форм, методів і видів їх організації. Кожний окремий елемент, що входить до бюджетного механізму, є складовою єдиного цілого, а отже, ця обставина потребує постійного взаємоузгодження з іншим складовими. При зміні параметрів розвитку регіону неодмінно має відбуватись зміна бюджетного механізму. У контексті цього дослідження бюджетні механізми – це сукупність певних видів бюджетних відносин, специфічних методів, форм, стимулів та інструментів формування і використання бюджетних коштів у цілях забезпечення стійкого розвитку регіону. Виходячи з такого розуміння механізмів, можна означити їх структурні елементи, які для кожного виду мають свою специфіку та особливості (рис. 1). Зрозуміло, що ефективна взаємодія складових визначає рівень реалізації бюджетної політики. У практичному сенсі, бюджетні механізми – це добре налагоджена економічна структура, що відображає послідовність і методи дій відповідних державних органів у процесі мобілізації та використання бюджетних коштів. Можна стверджувати, що бюджетні механізми визначають напрями розвитку бюджетної системи. У науковій літературі механізми формування (мобілізації) бюджетних ресурсів часто отожднюють з податковим механізмом. Призначення механізмів розподілу та використання бюджетних ресурсів зводиться до виконання таких функцій: бюджетного забезпечення та бюджетного регулювання соціально-економічних процесів у регіоні. Мета бюджетного моніторингу – забезпечити на постійній основі аналіз процесів реалізації бюджетної

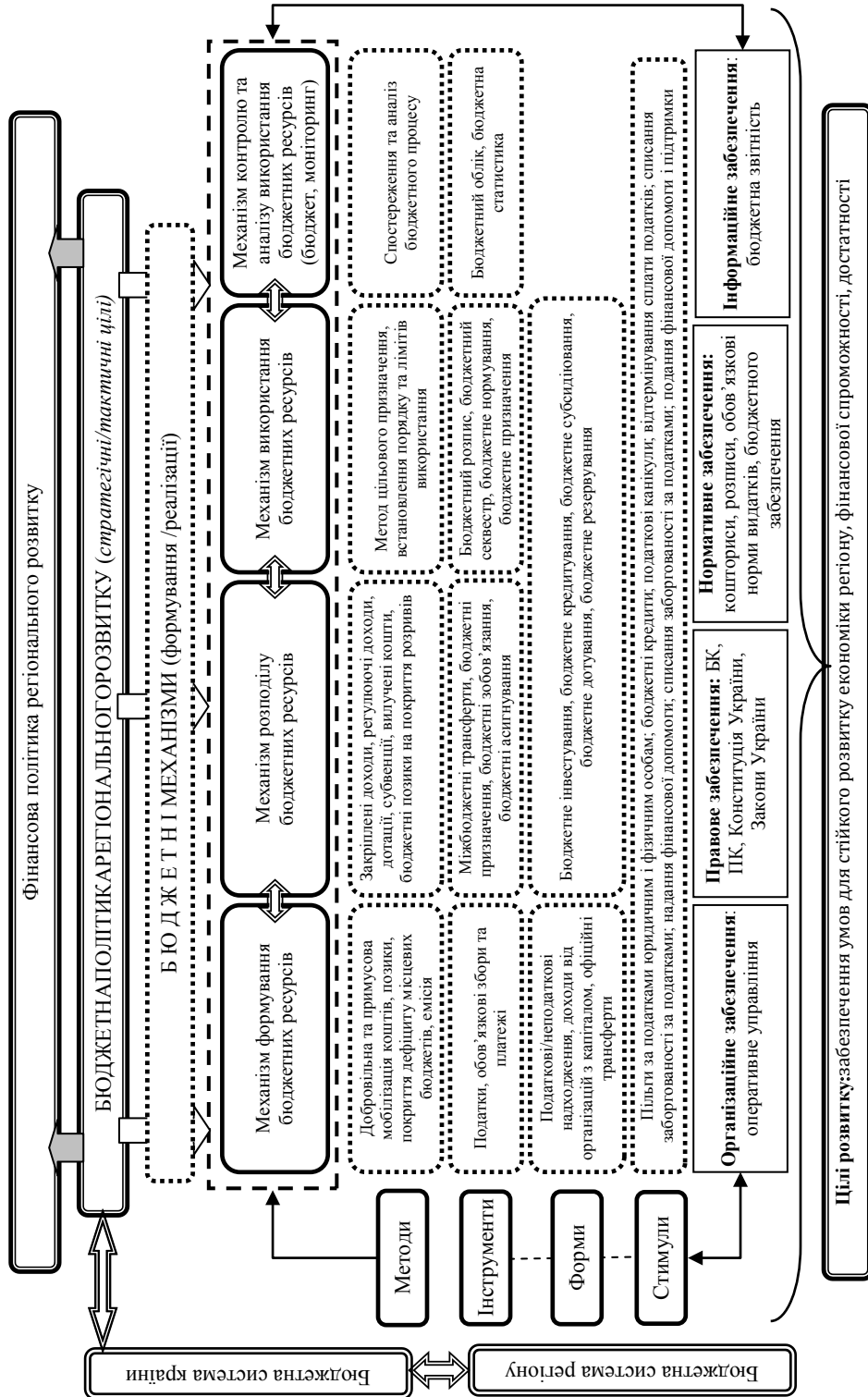


Рис. 1. Бюджетні механізми та їх структурні елементи

політики та оцінку практичної дієвості бюджетної системи регіону шляхом використання бюджетного обліку та бюджетної статистики, що в кінцевому підсумку дозволить виявити суб'єктивні недоліки, а отже, підвищити рівень бюджетного прогнозування.

У цілях цього дослідження аналіз бюджетних механізмів підтримки регіонального розвитку доцільно здійснити в розрізі *державного* та *місцевих* бюджетів (рис. 2). Надалі зосередимо свою увагу на бюджетних механізмах підтримки регіонального розвитку, джерелом коштів яких є Державний бюджет.

Серед традиційних механізмів підтримки регіонального розвитку, що реалізуються коштом Державного бюджету, фінансові аналітики та експерти виділяють *субвенції* з Державного бюджету [2]. Детальний аналіз показав, що для більшості регіонів України система субвенцій є ключовим джерелом фінансової підтримки регіонального розвитку бюджетним коштом, позаяк цей механізм передбачає компенсацію втрат місцевим бюджетам на виконання власних повноважень, на реалізацію програм соціального розвитку та інвестиційних проектів.

Розподіл субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів) здійснюється на підставі формалізованих параметрів, що базуються на фактичних і прогнозних показниках економічного та соціального розвитку відповідної території. Доводиться констатувати, що на сьогодні чинний Бюджетний кодекс, встановлюючи принципи та засади надання місцевим бюджетам інвестиційні субвенції, не конкретизує і не закріплює механізм їх розподілу, посилаючись лише на необхідність прийняття окремої постанови уряду для врегулювання цього питання. Попри затверджену методику розподілу коштів та підготовки пропозицій, процес виділення субвенцій і надалі має незрозумілий, необґрунтований і непрозорий характер, характеризується низкою суттєвих недоліків, врахування яких дозволить підвищити якість та ефективність державних видатків. До таких

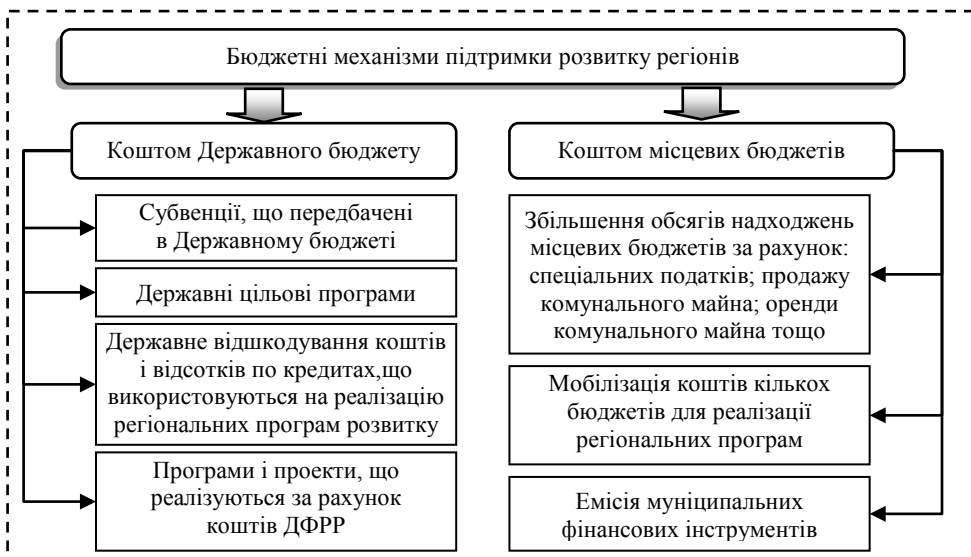


Рис. 2. Джерела підтримки регіонального розвитку

**Бюджетні механізми підтримки розвитку регіонів
в умовах модернізації економіки України**

слід віднести: *латентне управління з «центру»; недосконалу процедуру розподілу бюджетних коштів і надмірну розпорошеність субвенцій.*

Так, за 2011-2013 рр. розподіл субвенцій на соціально-економічний розвиток регіонів засвідчив значну асиметрію трансфертного забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів, причому за вказаний період вона мала стійкий характер. Із даних, наведених в табл. 1, цілком очевидно, що місцеві бюджети таких регіонів, як Вінницька, Львівська, Тернопільська, Хмельницька, Черкаська області практично взагалі не отримують бюджетних коштів на розвиток, у той час Донецька, Луганська та Одеська області освоюють половину від загальнодержавного обсягу субвенції, передбаченого на поточний рік.

Таблиця 1

Розподіл субвенції з Державного бюджету на соціально-економічний розвиток регіонів

Регіони	2011 р.			2012 р.			2013 р.		
	Обсяг субвенції, млн грн	% до загального обсягу	На одного мешканця, грн	Обсяг субвенції, млн грн	% до загального обсягу	На одного мешканця, грн	Обсяг субвенції, млн грн	% до загального обсягу	На одного мешканця, грн
АР Крим	4,5	0,5	2,3	46,3	1,7	26,1	8,6	0,6	4,4
Вінницька	15,0	1,7	9,2	106,5	3,8	65,4	2,0	0,1	1,2
Волинська	0,0	0,0	0,0	85,2	3,0	81,9	9,0	0,7	8,7
Дніпропетровська	50,0	5,6	15,1	2,0	0,1	0,6	67,6	5,1	20,4
Донецька	398,0	44,4	90,9	932,5	33,4	212,9	400,6	30,0	91,5
Житомирська	44,0	4,9	34,7	131,5	4,7	103,6	158,0	11,8	124,5
Закарпатська	0,0	0,0	0,0	14,0	0,5	11,2	0,0	0,0	0,0
Запорізька	62,0	6,9	34,7	163,1	5,8	91,3	45,5	3,4	25,5
Івано-Франківська	0,0	0,0	0,0	59,6	2,1	43,2	8,0	0,6	5,8
Київська	127,3	14,2	73,9	142,0	5,1	82,4	100,0	7,5	58,1
Кіровоградська	6,0	0,7	6,0	72,1	2,6	72,4	39,0	2,9	39,2
Луганська	66,0	7,4	29,2	102,5	3,7	45,4	218,0	16,3	96,6
Львівська	0,0	0,0	0,0	7,5	0,3	3,0	49,6	3,7	19,5
Миколаївська	0,0	0,0	0,0	27,8	1,0	23,7	0,0	0,0	0,0
Одеська	104,5	11,7	43,7	314,0	11,2	131,2	75,0	5,6	31,3
Полтавська	0,0	0,0	0,0	220,3	7,9	150,0	0,0	0,0	0,0
Рівненська	16,0	1,8	13,8	12,7	0,5	11,0	10,0	0,7	8,6
Сумська	1,0	0,1	0,9	22,5	0,8	19,7	35,0	2,6	30,6
Тернопільська	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Харківська	0,0	0,0	0,0	75,2	2,7	27,4	54,1	4,0	19,7
Херсонська	0,0	0,0	0,0	6,0	0,2	5,6	0,0	0,0	0,0
Хмельницька	1,6	0,2	1,2	3,0	0,1	2,3	5,0	0,4	3,8
Черкаська	0,0	0,0	0,0	32,7	1,2	25,7	0,0	0,0	0,0
Чернівецька	0,0	0,0	0,0	95,3	3,4	105,1	5,0	0,4	5,5
Чернігівська	0,0	0,0	0,0	48,7	1,7	45,1	36,0	2,7	33,4
м. Київ	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	11,0	0,8	3,9
м. Севастополь	0,0	0,0	0,0	72,4	2,6	188,9	0,0	0,0	0,0
Разом по Україні	895,9	100,0	19,7	2795,3	100,0	61,4	1337,0	100,0	29,3

Складено на основі опрацювання Законів про Державний бюджет за відповідний рік.

Попри положення ст. 105 чинного Бюджетного кодексу України на сьогодні відсутні правові норми, що визначали би *принципи та критерії розподілу* інвестиційних субвенцій. Так, попри те, що ст. 97 Бюджетного кодексу України визначено перелік міжбюджетних трансфертів, що надаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам, додатком 7 до Закону України «Про Державний бюджет України» на відповідний рік місцевим бюджетам передбачається субвенція з Державного бюджету на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій, у переліку трансфертів, визначених ст. 97 Бюджетного кодексу України, зазначена субвенція не виділена окремим підпунктом. Зрештою зазначене призводить до того, що при затвердженні Закону України «Про Державний бюджет України» щороку субвенції капітального характеру залишаються не розподіленими між регіонами, порядки їх використання не затверджуються.

Іншим механізмом підтримки регіонального розвитку є *цільові програми*, що приймаються на національному рівні – Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів за всіма напрямками та галузям економіки, перелік яких щорічно при прийнятті бюджету перезатверджується, доповнюється та припиняється. За своєю ідеологією реалізація кожної бюджетної програми розвитку зводиться до того, що конкретна імплементація результатів у вигляді будівництва, реконструкції, модернізації, розширення, закупівель, освітніх заходів тощо відбувається на конкретній території області, району, міста або селища.

Практика реалізації державних програм підтримки розвитку регіонів доводить існування низки негативних моментів у системі використання цього механізму: *надмірна кількість цільових програм, неузгодженість між галузевими та регіональними інтересами* в чинному бюджетному процесі. На підтвердження сказаного додамо: на 2009 р. бюджетні призначення були затверджені за 813 бюджетними програмами на суму 274 млрд грн, у 2010 р. – 856 програм на суму понад 307 млрд грн, у 2011 р. – 921 програма на суму 342 млрд грн. Зрозуміло, що така надмірна кількість бюджетних програм призводить до розпорошеності бюджетних коштів і суттєвих недоліків при їх виконанні. Заради справедливості, потрібно зазначити, що Законом України «Про Державний бюджет на 2012 рік» Міністерством фінансів України було оптимізовано кількість бюджетних програм до 560 з обсягом фінансування 358 млрд грн [3]. Заради економії бюджетних коштів у березні 2014 р. постановою Кабінету Міністрів України №71 уряд достроково припинив виконання ще 14 державних цільових програм та національних проектів [4]. Зрозуміло, що при такій кількості програм МФУ фізично не в змозі проаналізувати ефективність та обґрунтованість усіх бюджетних запитів і відповідність використання бюджетних ресурсів цілям стратегій регіонального розвитку. Щодо неузгодженості інтересів у чинному бюджетному процесі, то тут теж виникає проблема: *по-перше*, міністерство, як правило, самостійно, не проводячи достатніх консультацій із регіонами, вирішує в який регіон і на які цілі направляти ті чи інші ресурси, а, *по-друге*, навіть якщо б відомство захотіло провести такі консультації, то відсутній механізм, що передбачав би елементи конкурсного відбору регіонів на основі врахування чітких критеріїв. Як наслідок, ми стаємо свідками того, коли одні області отримують більше, а інші – менше фінансових

ресурсів. Така колізія пояснюється тим, що прописаний у законодавстві процес формування бюджету на наступний рік не передбачає узгодженості запитів, що йдуть від галузевих і регіональних розпорядників бюджетних коштів. З огляду на сказане, механізм узгодження інтересів галузей і регіонів при формуванні програм із Державного бюджету потребує суттєвого вдосконалення.

Іншим недосконалим моментом застосування програмного механізму фінансування розвитку є те, що регіони практично не мають реального впливу на реалізацію таких програм, навіть якщо той чи інший регіон є задіяним в їх реалізації, оскільки відсутні чіткі норми, що передбачали б необхідність участі регіону у відборі підрядників, виконавців, партнерів, участі у тендерах на закупівлю товарно-матеріальних цінностей тощо. Як результат – неефективне використання бюджетних коштів.

У системі бюджетних механізмів підтримки регіонального розвитку чільне місце посідає *Державний фонд регіонального розвитку* (далі – ДФРР), створений у складі загального фонду Державного бюджету та покликаний забезпечити видаткові потреби органів місцевого самоврядування при здійсненні капітальних вкладень коштом Державного бюджету, на функціонуванні якого слід зупинитись детальніше.

Створення такої інституції започатковано в рамках реалізації Програми економічних реформ у 2011 р. та розробки положень законопроекту «Про державну регіональну політику», яким передбачалося використання коштів Фонду на забезпечення регіонального розвитку. Уперше в Державному бюджеті на 2012 р. змінами до Бюджетного кодексу ст. 24-1 визначено, що [5]:

1. ДФРР створюється у складі загального фонду Державного бюджету в обсязі не менше 1% прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період.
2. Кошти ДФРР спрямовуються на виконання: державної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій розвитку; державних цільових програм та інвестиційних програм (проектів) у частині виконання заходів регіонального розвитку; угод щодо регіонального розвитку та програм подолання депресивності територій; державних програм розвитку транскордонного співробітництва; програм і заходів соціально-економічного розвитку регіонів, включаючи програми і заходи розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць (зокрема, малих міст, гірських населених пунктів, населених пунктів зон спостереження тощо).

Порядок використання коштів Фонду та критерії розподілу вперше затверджено постановою Кабінету Міністрів України [6], згідно з якою: 70% коштів розподіляється між АР Крим, областями та містами Києвом і Севастополем відповідно до чисельності населення, яке проживає у відповідному регіоні; решта 30% коштів – з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку регіонів відповідно до показника валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу (для регіонів, у яких цей показник менше 75% середнього показника по Україні). Перелік показників, що використовуються у методиці розподілу коштів, було закріплено постановою Кабінету Міністрів України [7].

Аналіз функціонування Державного фонду регіонального розвитку за період з 2012 по 2014 рр. підтвердив, що попри благі наміри центральної влади забезпечити прозорий розподіл коштів і самостійність регіонів у визначенні пріоритетності спрямування коштів на конкурсний відбір інвестиційних проектів, а також підвищити ефективність адміністрування коштів на підтримку регіонального розвитку, існують системні проблеми як за *обсягами коштів*, що виділяються ДФРР, так і за *об'єктним складом* використання.

Щодо проблем першої групи, то слід зазначити, що на 2012 р. обсяг ДФРР Законом України «Про Державний бюджет» було встановлено в сумі 1641450 тис. грн, що становило 50% від обсягу коштів, передбачених БКУ; щодо 2013 р., то – 987534,6 тис. грн та 30% відповідно, тобто фактичний обсяг ДФРР було зменшено у 3,44 разу відносно індикативного прогнозного обсягу. Відповідно до прогнозних даних МФУ на 2014 р. запланований обсяг ДФРР становить 25%. У регіональному розрізі розподіл коштів ДФРР за 2013 р. демонструють дані рис. 3, з якого чітко прослідковується, що непропорційно великі суми «перепали» чотирьом областям: Донецькій, Дніпропетровській, Харківській та місту Києву. Дисбаланс розподілу коштів і надалі пояснюється суб'єктивними чинниками.

За даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального будівництва в 2012 р. до переліку об'єктів і заходів, що фінансувалися з ДФРР, було включено 500 програм, реалізація яких передбачала здійснення будівництва та реконструкції закладів освіти, охорони здоров'я, культури, спорту і соціального захисту, об'єктів житлово-комунального господарства, а також транспортної інфраструктури. Втім детальний аналіз об'єктів, які були профінансовані, засвідчив, що лівова частка коштів з ДФРР була спрямована на об'єкти освіти – 523 об'єкти; медицини – 98; житлово-комунального господарства і транспорту – 95; спорту – 55; культури – 25. Аналогічна ситуація була

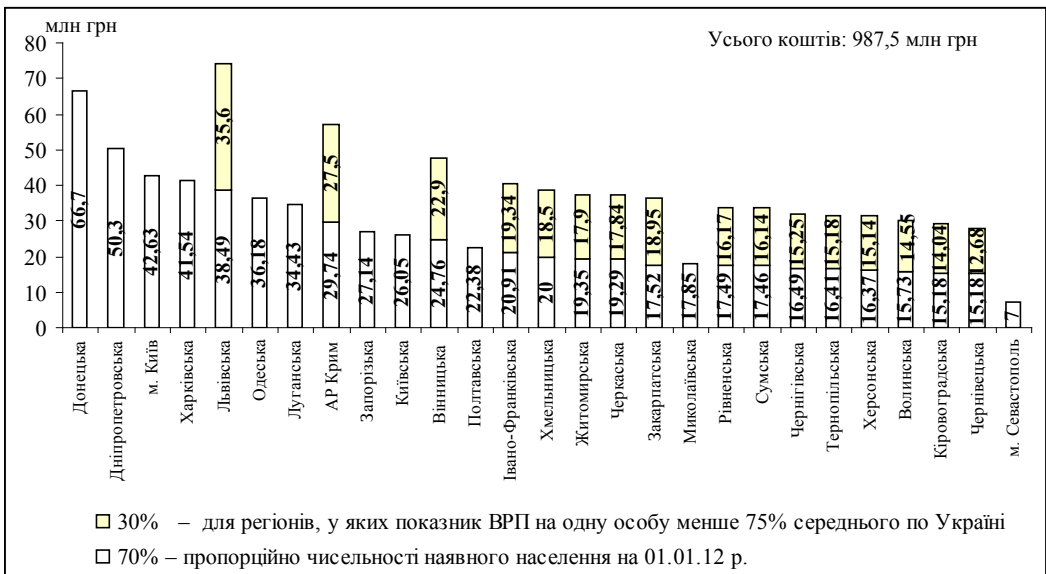


Рис. 3. Розподіл коштів Державного фонду регіонального розвитку на 2013 р., млн грн
Складено автором на основі Закону України «Про Державний бюджет на 2013 рік».

і в 2013 р., перевагу надали проектам соціального спрямування: дитячі садки – 29; школи – 64; спортивні заклади – 4; перинатальні центри – 3; лікарні – 28.

Таким чином, доводиться констатувати, що кошти ДФРР спрямовувалися здебільшого на вирішення повсякденних поточних проблем регіонів (дуже часто на погашення заборгованості місцевих бюджетів) без урахування пріоритетів регіонального розвитку, що зрештою нівелює ДФРР як потужний механізм підтримки економічної активності на місцевому та регіональному рівнях.

Необхідно наголосити, що попри новий порядок використання коштів ДФРР (набрав чинності в 2013 р.), згідно з яким визначено умови участі місцевих бюджетів у співфінансуванні відповідних програм, а також заборонено спрямовувати бюджетні кошти фонду на фінансування інвестиційних програм, видатки на які передбачені іншими бюджетними програмами, і надалі зберігаються недоліки у формуванні та використанні коштів Фонду.

По-перше, не зрозуміло, за який саме період потрібно використовувати показники чисельності регіонів; по-друге, порядок використання коштів ДФРР не містить відомостей про відповідального виконавця бюджетної програми та заходи впливу у разі невиконання бюджетної програми; по-третє, не зрозуміло як розподіляти 30% коштів ДФРР (немає жодного показника), натомість зазначено, що відбуватиметься з «урахуванням проблем соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць», по-четверте, процедури конкурсного відбору інвестиційних програм та умови їхнього співфінансування мають дещо формалізований характер, по-п'яте, необґрунтованість пропорцій застосування показників 70 : 30, по-шосте, зменшення мінімальної кошторисної вартості інвестиційних програм регіонального значення (з 5 до 1 млн грн), а районного значення – з 1 млн грн до 200 тис. грн, формує ґрунт для розпорошення коштів, що зрештою призведе до зменшення вагомості Фонду як інституції, що має забезпечити мультиплікативний ефект для майбутнього розвитку. Зазначене доводить недосконалість процедури розподілу коштів ДФРР між регіонами та вказує на необхідність забезпечення максимальної прозорості при перерозподілі коштів між районними, селищними, сільськими, міськими бюджетами та бюджетами міст обласного значення.

Іншим прогресивним механізмом підтримки регіонального розвитку, що набув широкої популярності в країнах пострадянського простору, є *гарантія держави та повна (або часткова) компенсація відсотків за кредитами*, що спрямовуються на виконання регіональних програм. Цей підхід має більш ринковий характер, оскільки місцеві органи влади не просто стають отримувачами коштів, а й мають шукати більш вигідні для себе умови у банківському секторі. Однак і цей механізм є не довершеним через те, що регіони обмежені у виборі уповноважених банків. До слова, відповідно до чинного порядку здійснення запозичень під державні гарантії на 2013 р. [8], у сферу житлового будівництва та ЖКГ, перевагу було надано АБ «Укргазбанку».

Таким чином, узагальнення викладеного дозволяє стверджувати, що: бюджетна політика є найбільш дієвим інструментом у вирішенні

ключових завдань розвитку регіонів із слабкими та недостатньо сформованими ринковими інститутами, а практична її реалізація передбачає застосування внутрішніх механізмів, що покликані забезпечити стійкий, поступальний розвиток; у напрямі сприяння надходженню фінансових ресурсів до регіонів доцільним буде ініціювання запровадження процедури конкурсного відбору пропозицій від місцевих громад щодо отримання субвенцій на соціально-економічний розвиток; щодо удосконалення процедури формування обсягів коштів ДФРР, то необхідно відійти від практики «ручного» управління формування Фонду; встановити індикативний обсяг Фонду у програмних документах уряду на середньострокову перспективу з обмеженням коригування показників більш ніж на 10%, а при розподілі коштів Фонду доречним буде використання індексного методу розподілу, що забезпечить прозорість процедури та об'єктивне підґрунтя для перерозподілу між територіальними громадами.

Не можна оминати увагою ініційовані урядом зміни до Бюджетного кодексу України (у частині децентралізації фінансів), що зумовлені проведенням реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади, в основі якої закладено ідею децентралізації влади та розширення повноважень територіальних громад [9]. Попередній аналіз цього законопроекту дає підстави стверджувати, що попри об'єктивну потребу проведення реформи державного управління та надання бюджетної автономії і фінансової самостійності місцевим бюджетам в Україні, реальна децентралізація зводиться до розширення бази оподаткування, а не до зростання частки власних доходів. Видається, що введення нових та перерозподіл наявних (плата за надання адміністративних послуг, державне мито та 10% податку на прибуток підприємств приватного сектора) податків, які уряд пропонує зараховувати до загального фонду місцевих бюджетів, не забезпечить органам місцевого самоврядування створення додаткового ресурсу, яким можна розпоряджатися на власний розсуд, оскільки паралельно на місця передаються низка функцій і державних програм (наприклад, реструктуризація шахт, фінансування спеціалізованих медико-санітарних частин, лабораторних центрів Держсанепідемслужби, видатки на соціальний захист чорнобильців (у частині санаторно-курортного оздоровлення тощо), тобто замість ліквідувати неефективні державні програми і вивільнені кошти направити в регіони, уряд, анонсуючи бюджетні зміни, перекладає реалізацію проблемних держпрограм на місця. Банківська форма обслуговування власних надходжень бюджетних установ як альтернатива казначейської породжує теж низку питань через потенційну можливість зловживання бюджетними коштами, заробляючи на депозитах.

Саме ці питання, а також аналітичні дослідження бюджетних механізмів розвитку регіонів, джерелами фінансування яких є місцеві бюджети, слугуватимуть предметом подальших розвідок автора.

Список використаних джерел

1. Про схвалення Концепції про реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

2. Проект «Регіональне врядування та розвиток» [Електронний ресурс] / Канадське агентство міжнародного розвитку (КАМР). – Режим доступу : <http://www.rgd.org.ua/>
3. Закон України «Про державний бюджет України на 2012 рік» від 22 грудня 2011 року № 4282-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4282-17>
4. Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проєктів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова КМУ від 05.03.2014 р. № 71 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71-2014-%D0%BF#n10>
5. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України: Закон України від 12 січ. 2012 р. № 4318-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – №39. – С. 464
6. Про затвердження Порядку використання у 2012 р. коштів державного фонду регіонального розвитку : Постанова КМУ від 21.03.2012 № 312 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/312-2012-%D0%BF>
7. Питання державного фонду регіонального розвитку : Постанова КМУ від 04.07.2012 № 656 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/656-2012-%D0%BF>
8. Деякі питання здійснення головними розпорядниками бюджетних коштів капітальних видатків понад обсяги встановлених бюджетних призначень : Постанова КМУ від 03.06.2013 № 404 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minregion.gov.ua/attachments/files/TEO/poryadok_zalych_koshtiv/PKMU404.pdf
9. Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо бюджетної децентралізації) від 08.08.2014 року №4435а [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51901

References

1. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014). Pro skhvalennya Kontseptsiyi pro reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady v Ukraini [On approval of the concept of reforming of local government and territorial organization of power in Ukraine]. Resolution on 2014, April 04, 333-p. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [in Ukrainian].
2. Canadian International Development Agency (CIDA) (2014). Proekt “Rehional'ne vryaduvannya ta rozvytok” [Project “Regional Governance and Development”]. Retrieved from <http://www.rgd.org.ua/> [in Ukrainian].
3. Supreme Council of Ukraine (2011). Pro derzhavnyy byudzhet Ukrainy na 2012 rik [On the State Budget of Ukraine for 2012]. Law of Ukraine, adopted in 2011, December 22, 4282-VI. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4282-17> [in Ukrainian].
4. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014). Deyaki pytannya optymizatsiyi derzhavnykh tsil'ovyykh prohran i natsional'nykh proektiv, ekonomiyi byudzhetnykh koshtiv ta vyznannya takymy, shcho vtratly chynnist', deyakykh aktiv Kabinetu Ministriv Ukrainy [Some problems of the optimization of national target programs and national projects, budgetary savings and declaring certain acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine no longer in force]. Resolution on 2014, March 05, 71. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71-2014-%D0%BF#n10> [in Ukrainian].
5. Supreme Council of Ukraine (2012). Pro vnesennya zmin do Byudzhetnoho kodeksu Ukrainy ta deyakykh inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy [On Amendments to the Budget Code of Ukraine and other legislative acts of Ukraine]. Law of Ukraine, adopted in 2012, January 12, 4318-VI. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy – Supreme Council of Ukraine*, 39, 464 [in Ukrainian].
6. Cabinet of Ministers of Ukraine (2012). Pro zatverdzhennya Poryadku vykorystannya u 2012 r. koshtiv derzhavnoho fondu rehional'noho rozvytku [Approving the procedure of use in 2012 of means of the State Fund of Regional Development]. Resolution on 2012, March 21, 312. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/312-2012-%D0%BF> [in Ukrainian].
7. Cabinet of Ministers of Ukraine (2012). Pytannya derzhavnoho fondu rehional'noho rozvytku [Issues of the State Regional Development Fund]. Resolution on 2012, July 04, 656. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/656-2012-%D0%BF> [in Ukrainian].
8. Cabinet of Ministers of Ukraine (2013). Deyaki pytannya zdiysnennya holovnyimi rozporiadnykamy byudzhetnykh koshtiv kapital'nykh vydatkiv ponad obsyahu vstanovlenykh byudzhetnykh pryznachen'

[Some issues of the implementation of main budget funds administrators of capital expenditures in excess of set budget allocations]. Resolution on 2012, June 03, 404. Retrieved from http://www.minregion.gov.ua/attachments/files/TEO/poryadok_zalych_koshtiv/PKMU404.pdf [in Ukrainian].

- Supreme Council of Ukraine (2014). Proekt Zakonu pro vnesennya zmin do Byudzhetnoho kodeksu Ukrainy (shchodo byudzhetnoyi detsentralizatsiyi) [Draft of Law on Amendments to the Budget Code of Ukraine (regarding fiscal decentralization)]. Resolution on 2014, August 08, 4435a. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51901 [in Ukrainian].

Voznyak H. V. Budget mechanisms of support of regional development in conditions of modernization of Ukraine's economy.

In the article the existing mechanisms of formation and implementation of the budget of regional development policy were reviewed. Their structural elements are determined and characteristics are presented. The state budget mechanisms of support of regional development which funding sources are state and local budgets. We consider the current problems of finding and accumulation of financial resources in the budget for regional development. The paper emphasis on subventions, state targeted programs, government guarantees and the State Regional Development Fund as a key budget support mechanisms of regional development.

It is proved that for the process of allocating subsidies is inherent «latent management from center», imperfect budget allocation procedure and excessive dispersion of subsidies; implementation of state programs of regional development is accompanied by lack of coordination of sectoral and regional institutions, and the use of funds of the State Regional Development Fund contains a number of shortcomings.

A number of recommendations on optimization of existing and search potential sources of the financial resources to ensure regional development is formulated. Thus, in the direction of improvement of the procedure of formation of funds of the State Regional Development Fund is advisable to establish an indicative amount of fund in policy documents of the government in the medium term with restraint adjustment of indicators no more than 10%, and the allocation of the fund is appropriate to use the index method of distribution that will ensure transparency of the procedure. In order to facilitate the flow of financial resources to the regions it is advisable to initiate the introduction of competitive selection procedure of proposals from local communities to obtain subsidies for social and economic development.

Prospects for further research in this area is the question of fiscal decentralization, analytical research of budget mechanisms of regional development, which funding sources are local budgets.

Key words: budget mechanisms, regional development, state budget, local budgets, grants, targeted programs.

Возняк Г. В. Бюджетные механизмы поддержки развития регионов в условиях модернизации экономики Украины.

Проведен анализ существующих механизмов формирования и реализации бюджетной политики регионального развития. Изучены их структурные элементы и дана их характеристика. Более глубоко исследованы финансовые механизмы, которые реализуются за счет Государственного бюджета. Исследованы существующие проблемы мобилизации финансовых ресурсов в рамках бюджетного обеспечения. Детально рассмотрены: субвенции, бюджетные программы и функционирование Государственного фонда регионального развития как ключевые механизмы поддержки развития регионов. Обосновано, что процесс распределения субвенций характеризуется несовершенной процедурой распределения бюджетных средств, неэффективным использованием субвенций; реализация государственных программ развития регионов сопровождается несогласованностью секторальных и региональных институций, а порядок использования средств Государственного фонда регионального развития нельзя считать совершенным. Сделан ряд предложений, реализация которых позволит оптимизировать существующие источники финансовых средств.

Ключевые слова: бюджетные механизмы, развитие регионов, государственный бюджет, местные бюджеты, субвенции, государственные программы.

Возняк Галина Василівна – кандидат економічних наук, старший науковий співробітник, докторант відділу регіональної фінансової політики Інституту регіональних досліджень НАН України (e-mail: gvoznyak@gmail.com).

Надійшло 13.08.2014 р.