

**С.М. Фролов, канд. екон. наук, проф.,  
Сумський державний університет**

## **БЮДЖЕТНІ МАКРОРЕГІОНИ ЯК МЕТОД ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ**

*У статті розглянуто основні проблеми міжбюджетних відносин в Україні. Виділено фундаментальні протиріччя. Розглянуто основні пропозиції щодо їх розв'язання та запропоновано принципово нову концепцію бюджетних макрорегіонів, що дозволяє вирішити основні проблеми в сфері міжбюджетних відносин.*

*Ключові слова: бюджет, міжбюджетні відносини, проблеми міжбюджетних відносин, бюджетний макрорегіон.*

**Постановка проблеми.** При наявності значної кількості обов'язків у місцевих бюджетів з фінансування соціальної сфери (до 80 % обсягів витрат місцевих бюджетів становлять саме видатки на соціальні програми) і обмеженості власної дохідної бази місцеві органи влади не мають можливості проводити самостійну політику розвитку, тому що повністю залежать від держави та її політики. Незважаючи на роки реформ, сфера міжбюджетних відносин на сьогоднішній день характеризується цілим рядом невирішених проблем, аналіз яких і дасть підстави для визначення концептуальних засад розвитку міжбюджетних відносин.

**Аналіз останніх публікацій.** Дослідженням проблем місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин в Україні присвячені праці таких вчених-економістів, як В. Опарін, В. Малько, М. Карлін, В. Федосов, Ю. Ганущак, О. Гетманець, О. Кириленко, І. Луніна, Ю. Пасічник, Н. Перфілова, Г. Старостенко, І. Сазонець, В. Швець, І. Волохова та інших.

**Метою статті** є дослідження та аналіз основних проблем міжбюджетних відносин в Україні та розробка концептуальних засад щодо їх вирішення.

**Виклад основного матеріалу.** Головною фундаментальною проблемою місцевих бюджетів в Україні є невідповідність задекларованої в Бюджетному кодексі самостійності місцевих бюджетів фактичному її стану, що полягає у неможливості проводити власну політику. Такий стан пов'язаний з дисбалансом доходів і витрат місцевих бюджетів. Дохідна база місцевих бюджетів в принципі не відповідає обсягу витрат, покладених на них. Дані про частку міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів

свідчать, що в середньому по Україні цей показник становить близько 47 % і має тенденцію до зростання. Причому, якщо виключити дані по м. Києву (це єдиний регіон-донор в Україні), то середній показник буде більше 50 %. Таким чином, місцеві бюджети не мають іншого виходу як фінансувати необхідні соціальні витрати і сподіватися на отримання трансфертів від держави на покриття інших необхідних витрат соціального плану. При такому стані речей про економічний розвиток регіону, особливо в середньостроковій перспективі, говорити не приходиться. Інші наслідки дисбалансу наведено нами на рис. 1.

Аналіз системи міжбюджетних відносин в Україні, а також тих недоліків, що характеризують її поточний стан, дозволяє зробити висновок, що замість удосконалення міжбюджетних відносин на основі дотацій вирівнювання, краще було б забезпечити рівноцінний розподіл функцій держави і на цій основі доходів і видатків бюджету між центром і регіонами та на регіональному рівні, що дало б змогу істотно скоротити міжбюджетні потоки і підвищити рівень автономності бюджетів.

Головним недоліком існуючої системи є те, що вона не має ніякого відношення до вирівнювання територій в економічному та соціальному розвитку, оскільки кошти, які виділяються, спрямовуються лише на фінансове забезпечення мінімальних поточних видатків місцевих бюджетів.

Державна підтримка має бути додатковим, а не головним джерелом фінансових ресурсів на місцевому рівні. Тому базовою передумовою реформування системи міжбюджетних відносин в Україні має бути виконання принципу самостійності, який, згідно з Бюджетним кодексом, забезпечується закріпленням за місцевими бюджетами відповідних джерел доходів і правом органів місцевого самоврядування визначати напрями використання бюджетних коштів [1].

Забезпечення практичної реалізації цього принципу дозволить вирішити фундаментальну проблему міжбюджетних відносин в Україні – невідповідність між доходами і витратами, – що, у свою чергу, сприятиме вирішенню більшості інших проблем, які є похідними від цієї базової проблеми.

Аналіз проблем у сфері міжбюджетних відносин України, а також поточних і перспективних дій влади щодо їх подолання дозволив дійти висновку, що принципових змін у систему вноситися не планується. Тобто базові проблеми залишаться. Нерівномірність соціально-економічного розвитку буде збільшуватися, підстав для зростання ефективності діяльності (з точки зору підвищення віддачі дохідної

частини) розвинених регіонів не буде, дотаційні регіони продовжать бути дотаційними.

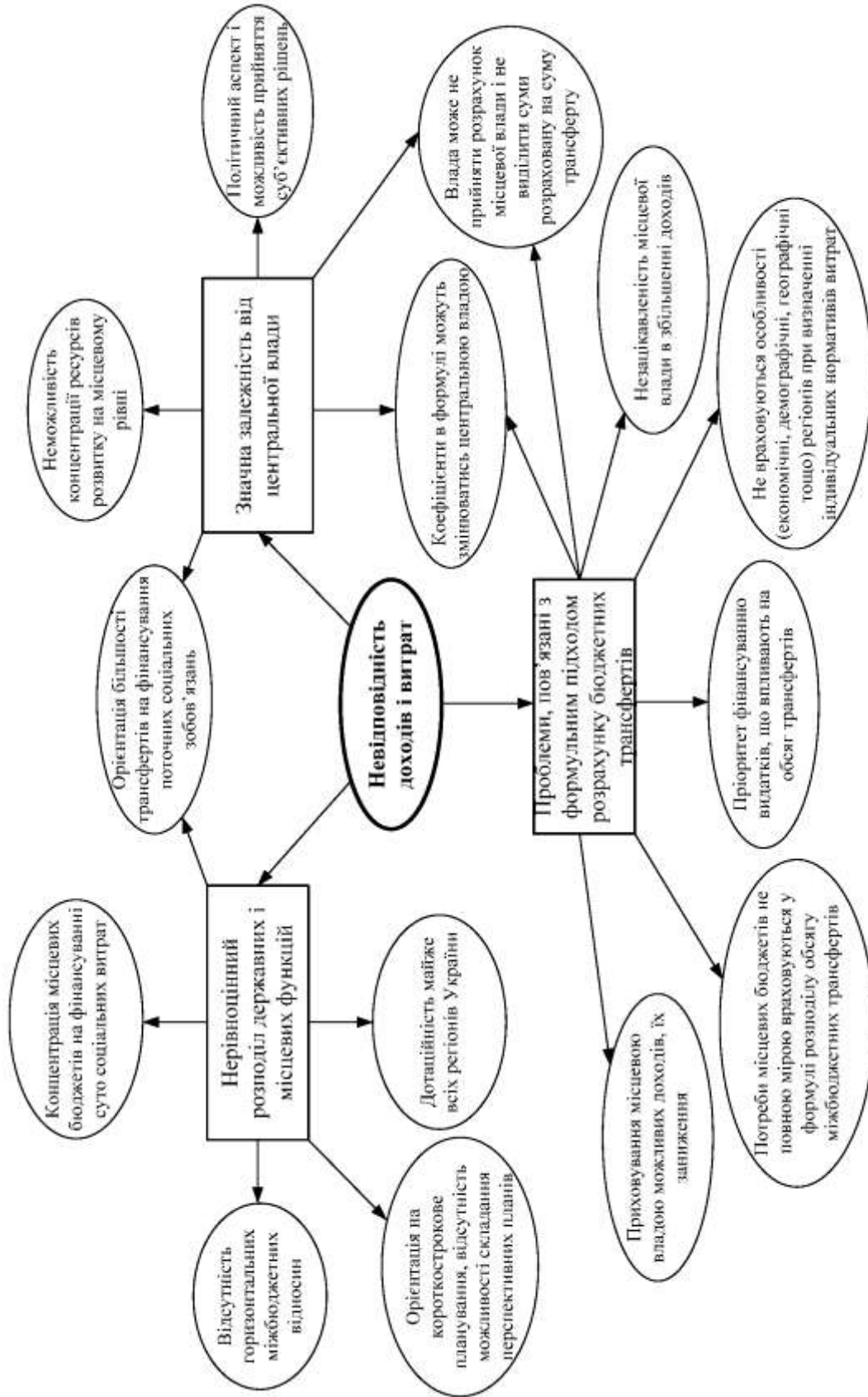


Рис. 1. Проблеми в сфері міжбюджетних відносин

Пояснимо на прикладі. Лунають пропозиції розширити дохідну базу місцевих бюджетів за рахунок переведення ряду податків з загальнодержавних до категорії місцевих. Такі зміни призведуть до того, що дохідна база відсталих регіонів зросте не набагато, оскільки їх відсталість проявляється у відсутності податкоспроможної бази юридичних і фізичних осіб, натомість розвинені регіони, звичайно, виграють від цього значно більше. Втім, виходячи з поточних законодавчих норм, частину доходів, що буде перевищувати певну межу, регіональні бюджети зобов'язані будуть віддати державі. Таким чином, зацікавленість їх в ефективному стягненні податків буде низькою і дорівнюватиме рівню покриття власних витрат. Маємо ситуацію, коли загальна сума стягнених за переведеними в місцеві податків буде меншою, ніж коли вони були загальнодержавними. Тобто в цілому бюджетна система програє від цього. Отже, отримуємо замкнене коло, вихід з якого полягає не в спробах знайти в ньому “слабке місце”, а у виході на якісно новий рівень організації міжбюджетних відносин, принци яких і сутність відповідали б першочерговій меті регіональної політики держави – рівномірний та збалансований соціально-економічний розвиток регіонів.

Аналіз місцевих бюджетів (доходів і витрат) дозволяє зробити висновки про значну диференціацію регіонів України, яка часом становить декілька разів, що свідчить про непрацездатність поточної системи регіонального розвитку України, основою якого є бюджетна система та міжбюджетні відносини. Це суперечить статті 7 Бюджетного кодексу, а конкретно принципу справедливості, за яким бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.

У таблиці 1 наведено дані по обсягах доходів і витрат місцевих бюджетів без врахування міжбюджетних трансфертів на душу населення. Крім того, нами був розрахований коефіцієнт співвідношення доходів місцевих бюджетів до їх витрат, щоб визначити рівень невідповідності між зобов'язаннями місцевої влади та її фінансовими можливостями.

Як бачимо, диференціація за рівнем фінансового забезпечення між регіонами дуже значна. Так, обсяг доходів у Чернівецькій області на душу населення більш ніж у 5 разів менше показника по м. Києву, а для Тернопільської області різниця взагалі перевищила 6 разів. У той же час рівень витрат розподілився більш рівномірно, що свідчить про відносно рівний доступ до гарантованих державою соціальних благ незалежно від регіону. Зрештою це призводить до дуже

нерівномірного рівня фінансової автономності місцевих бюджетів у розрізі регіонів, якщо, звичайно, можна говорити про фінансову автономність, коли в країні є лише один регіон (м. Київ), здатний покрити видатки за рахунок своїх доходів.

Таблиця 1

**Доходи (без врахування міжбюджетних трансфертів) і витрати місцевих бюджетів України на душу населення за станом на 01.12.2010**

№ пор.	Область України	Доходи місцевих бюджетів на душу населення (грн.)	Витрати місцевих бюджетів на душу населення (грн.)	Коефіцієнт співвідношення доходів до витрат місцевих бюджетів
1	Автономна Республіка Крим	1 874	3 291	0,57
2	Вінницька	1 029	2 772	0,37
3	Волинська	904	3 176	0,28
4	Дніпропетровська	1 890	2 809	0,67
5	Донецька	1 713	2 610	0,66
6	Житомирська	1 060	2 887	0,37
7	Закарпатська	821	2 965	0,28
8	Запорізька	1 619	2 873	0,56
9	Івано-Франківська	953	3 066	0,31
10	Київська	1 681	2 987	0,56
11	Кіровоградська	1 094	2 828	0,39
12	Луганська	1 282	2 458	0,52
13	Львівська	1 183	2 809	0,42
14	Миколаївська	1 263	2 844	0,44
15	Одеська	1 545	2 861	0,54
16	Полтавська	1 537	2 866	0,54
17	Рівненська	1 011	3 072	0,33
18	Сумська	1 150	2 674	0,43
19	Тернопільська	788	2 785	0,28
20	Харківська	1 424	2 664	0,53
21	Херсонська	1 019	2 803	0,36
22	Хмельницька	1 016	2 921	0,35
23	Черкаська	1 730	3 391	0,51
24	Чернівецька	936	3 002	0,31
25	Чернігівська	1 027	2 758	0,37
26	м. Київ	4 757	3 508	1,36
27	м. Севастополь	1 952	2 964	0,66
У середньому по Україні		<b>1 575</b>	<b>2 888</b>	<b>0,55</b>

За таких умов фінансова автономність регіонів неможлива. Але цей висновок заперечує позицію держави, яка наполягає на необхідності забезпечення фінансової автономності регіонів як необхідної складової їх розвитку.

Перш ніж проводити реформи в системі міжбюджетних відносин – розширяти дохідну базу, корегувати формулу розрахунку обсягів бюджетних трансфертів і т.д., необхідно створити умови, за яких ці заходи будуть працювати. Головною умовою цього є вирівнювання регіонів України за рівнем фінансової забезпеченості, показником чого, власне, і є коефіцієнт співвідношення доходів і витрат місцевих бюджетів. Звичайно, що за поточної організації бюджетного процесу це неможливо, тому нами пропонується переглянути бюджетний процес в Україні з метою створення проміжної ланки між державним і місцевими бюджетами у вигляді бюджетних макрорегіонів.

Бюджетний макрорегіон – це сукупність бюджетів декількох сусідніх регіонів (областей), метою якого є вирівнювання їх за рівнем доходів і витрат на душу населення.

Сутність концепції бюджетних макрорегіонів полягає в поєднанні бюджетів декількох регіонів з метою вирівнювання їх за рівнем доходів і витрат, а також співвідношення доходів і витрат. Це створить передумови для подальших рівномірних змін в обсягах доходів і витрат на регіональному рівні при розширенні дохідної бази місцевих бюджетів або маніпуляціях з витратами.

Наприклад, поєднання більш розвинутого регіону з менш розвиненим створить регіон з середніми показниками. Оскільки держава виступає за гармонійний розвиток регіонів і відсутність значної регіональної диференціації – такий захід повністю відповідає державній політиці.

Фактично пропонується перерозподіляти ресурси не на рівні центральної влади держави, а на рівні бюджетного макрорегіону. Суть новації полягає в тому, щоб об'єднати бюджети географічно схожих регіонів (в даному випадку областей) в єдиний бюджетний макрорегіон на базі 1–2 потужних у соціально-економічному плані регіонів. У підсумку таких регіонів має бути декілька. Наприклад, м. Київ є регіоном-донором і значну кількість понадвитратних доходів перераховує до державного бюджету. На рівні центральної влади вирішують, куди далі направити ці кошти. Це можуть бути трансферти до бюджетів інших областей, а можуть бути і якісь інші державні витрати. Пропонується звести до мінімуму потоки коштів з рівня регіонів на центральний рівень, а в перспективі, з

впровадженням новації щодо балансування доходів і витрат місцевих бюджетів, і відмовитись від основної маси державних трансфертів з рівня центральної влади. Тобто сконцентрувати міжбюджетні відносини на регіональному (місцевому) рівні.

Стосовно конкретних рекомендацій щодо створення макрорегіонів, то вони наведені нижче.

Як початковий план можна обрати систему територіальної організації діяльності Рахункової палати України, яка нараховує вісім територіальних управлінь, що охоплюють області України, м. Київ і Севастополь. На сьогодні функціонують територіальні управління:

- по м. Києву, Київській, Черкаській та Чернігівській областях (у м. Київ);
- по Дніпропетровській та Запорізькій областях (у м. Дніпропетровськ);
- по Львівській, Волинській, Рівненській та Тернопільській областях (у м. Львів);
- по Одеській, Миколаївській та Херсонській областях (у м. Одеса);
- по Донецькій і Луганській областях (у м. Донецьк);
- по Автономній Республіці Крим та м. Севастополю (у м. Севастополь);
- по Харківській, Сумській та Полтавській областях (у м. Харків);
- по Вінницькій, Житомирській, Кіровоградській та Хмельницькій областях (у м. Вінниця) [5].

Спробуємо проаналізувати, яким чином зміниться розмір доходів і видатків місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) на душу населення, а також рівень забезпеченості власними ресурсами у випадку впровадження макрорегіонів за схемою організації територіальних управлінь Рахункової палати України (табл. 2).

Як бачимо, розподіл рівня забезпеченості власними ресурсами став більш рівномірним, втім, є декілька явних аутсайдерів – Центральний макрорегіон (0,37), Західний (0,35) і Закарпатський (0,3). При цьому Столичний макрорегіон має показники значно вищі за решту регіонів. Співвідношення доходів і витрат по Столичному регіону значно перевищує середні по Україні показники і становить 0,87. В основному таке значення коефіцієнта обумовлене відносно великим рівнем доходів, що генерує даний макрорегіон. Інші макрорегіони характеризуються показниками, що наближені до середніх, що і є кінцевою метою створення макрорегіонів.

Таблиця 2

**Доходи і витрати місцевих бюджетів України на душу населення при впровадженні макрорегіонів  
за схемою організації територіальних управлінь Рахункової палати України**

№ пор.	Макрорегіон	Центр	Склад	Доходи	Видатки	Кількість населення	Коефіцієнт	Доходи на душу населення	Витрати на душу
1	АРК	м. Севастополь	м. Севастополь, АРК	4 427 104 228	7 598 414 888	2 346 545	0,58	1 887	3 238
2	Столицьний	м. Київ	м. Київ, Київська, Черкаська, Чернігівська області	19 495 470 116	22 370 577 005	6 915 421	0,87	2 819	3 235
3	Західний	Львівська	Львівська, Волинська, Ровенська, Тернопільська області	5 979 347 915	17 034 679 798	5 830 108	0,35	1 026	2 922
4	Закарпатський	Івано-Франківська	Івано-Франківська, Чернівецька, Закарпатська області	3 183 177 930	10 637 392 795	3 529 201	0,30	902	3 014
5	Слобжанський	Харківська	Харківська, Сумська, Полтавська області	7 622 841 656	14 860 345 278	5 459 423	0,51	1 396	2 722
6	Донбас	Донецька	Донецька, Луганська області	10 658 228 091	17 409 001 528	6 805 313	0,61	1 566	2 558
7	Дніпровський	Дніпропетровська	Дніпропетровська, Запорізька області	9 301 081 025	14 671 336 181	5 181 332	0,63	1 795	2 832
8	Центральний	Житомирська	Житомирська, Вінницька, Хмельницька, Кіровоградська області	5 548 024 215	15 111 813 725	5 305 396	0,37	1 046	2 848
9	Причорноморський	Одеська	Одеська, Миколаївська, Херсонська області	6 318 090 020	13 307 093 012	4 680 592	0,47	1 350	2 843
Разом				7 253 3365 195	133 000 654 211	46 053 331	0,55	1 575	2 888

Тому необхідно переглянути склад макрорегіонів з метою більш рівномірного розподілу як за бюджетними показниками, так і за кількістю населення. Для цього доцільно розформувати Центральний макрорегіон і



Житомирську, Вінницьку та Хмельницьку області як такі, що мають незадовільні показники бюджетної забезпеченості, приєднати до Столичного макрорегіону, а Кіровоградську область – до Дніпровського. Також аналіз показав спільне становище Західного та Закарпатського регіонів, тому їх доцільно об'єднати в один – Західний. Доцільним є об'єднання Причорноморського макрорегіону і макрорегіону АРК, що дозволить не лише довести кількість населення нового макрорегіону до середньої за більшістю макрорегіонів, але й досягти показника бюджетної забезпеченості на рівні середнього по країні.

Таким чином, отримаємо наступний перелік макрорегіонів та їх показників (табл. 3).

Пропонований розподіл дозволив, принаймні на рівні макрорегіонів, забезпечити мінімальну диференціацію регіонів за показниками доходів і витрат бюджетів на душу населення. Головним же результатом є вирівнювання коефіцієнта співвідношення доходів і витрат місцевих бюджетів. При середньому по країні значенні 0,55 за макрорегіонами коефіцієнт коливається в межах  $\pm 5\%$  від середнього, що є прийнятним з точки зору розмаху.

Подібне значення коефіцієнта, а також близькі значення доходів і витрат місцевих бюджетів на душу населення створюють необхідні передумови для того, щоб подальші реформи системи міжбюджетних відносин не призводили до посилення регіональної диференціації.

Єдиним макрорегіоном, що має незадовільне значення коефіцієнта, є Західний. Це пов'язано з тим, що значення доходів місцевих бюджетів без урахування трансфертів за цим макрорегіоном майже на 40 % менше, ніж у середньому по країні, фактична різниця ще більше, оскільки середнє значення є заниженим саме завдяки західним регіонам. Низьке значення доходів місцевих бюджетів західних областей пов'язане з низьким рівнем їх економічного розвитку, високим рівнем безробіття тощо. В основному це пов'язане з тим, що західні регіони, з точки зору економіки держави, перебувають у тіні. Більшість з цих областей є прикордонними до країн Європи, що обумовлює значну нелегальну еміграцію та великі обсяги незадекларованих доходів громадян. Саме тому при прийнятті державою відповідних заходів існує принципова можливість якісного підвищення рівня доходів місцевих бюджетів, замість їх підвищеного фінансування з боку держави, шляхом надання трансфертів.

Таблиця 3

**Доходи і витрати місцевих бюджетів України на душу населення при впровадженні макрорегіонів  
за удосконаленою схемою**

№ пор.	Макрорегіон	Центр	Склад	Доходи	Видатки	Кількість населення	Коефіцієнт	Доходи на душу	Витрати на душу
1	Чорно-морський	Одеська	Одеська, Миколаївська, Херсонська, м. Севастополь, АРК	10 745 194 247	20 905 507 900	7 027 137	0,51	1 529	2 975
2	Столичний	м. Київ	м. Київ, Київська, Черкаська, Чернігівська, Житомирська, Вінницька, Хмельницька	23 925 047 271	34 590 962 253	11 198 413	0,69	2 136	3 089
3	Західний	Львівська	Львівська, Волинська, Ровенська, Тернопільська, Івано-Франківська, Чернівецька, Закарпатська	9 162 525 844	27 672 072 594	9 359 309	0,33	979	2 957
4	Слобо-жанський	Харківська	Харківська, Сумська, Полтавська	7 622 841 656	14 860 345 278	5 459 423	0,51	1 396	2 722
5	Донбас	Донецька	Донецька, Луганська	10 658 228 091	17 409 001 528	6 805 313	0,61	1 566	2 558
6	Дніпровський	Дніпро-петровська	Дніпропетровська, Запорізька, Кіровоградська	10 419 528 085	17 562 764 658	6 203 736	0,59	1 680	2 831
Разом				72 533 365 195	133 000 654 211	46 053 331	0,55	1 575	2 888

Таким чином, розподіл бюджетних макрорегіонів, що поданий у таблиці 3 та графічно відображений на рис. 2, є оптимальним з точки зору поставленої мети – первинного вирівнювання бюджетних регіонів за рівнем

доходів і витрат та їх співвідношенням, що відкриває можливості для ефективною реалізації необхідних реформ у сфері міжбюджетних відносин без негативних наслідків для регіонів України.

Стосовно конкретних заходів щодо розмежування доходів і видатків між державними і місцевими бюджетами, то ці заходи будуть розглянуті в наступних пунктах роботи.



**Рис. 2. Бюджетні макрорегіони України**

**Висновки.** Аналіз, проведений у статті, виявив цілий ряд недоліків у поточній організації міжбюджетних відносин в Україні. А головне – її фактичний стан не відповідає принципам бюджетної та регіональної політики України, які декларують фінансову самостійність регіонів і необхідність їх гармонійного та рівномірного розвитку. Вирішити значну кількість проблем можна шляхом впровадження бюджетних макрорегіонів, головною метою яких є первинне бюджетне вирівнювання, тобто ліквідація значного розриву в соціально-економічному розвитку, що існує між різними регіонами України. Оцінка різних варіантів складу макрорегіонів дозволила визначити оптимальний варіант, що задовольняє більшість необхідних критеріїв – рівень доходів і витрат місцевих бюджетів на душу населення, кількість населення, що проживає на території областей, що входять до складу макрорегіону, і співвідношення між доходами і витратами бюджетного макрорегіону. Запровадження бюджетних макрорегіонів створить необхідне підґрунтя для реалізації комплексу заходів щодо удосконалення системи міжбюджетних відносин в Україні, зокрема розширення дохідної бази місцевих бюджетів, оптимізація та уточнення витрат місцевих бюджетів, зміна структури бюджетних трансфертів, децентралізація міжбюджетних відносин тощо.

### *Список літератури*

1. Бюджетний кодекс України [Текст] від 08.07.2010 № 2456-17 // *Голос України*. – 04.08.2010. – № 143.
2. Бюджетний менеджмент [Текст] : підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін. ; за заг. ред. В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2004. – 864 с.
3. Волохова, І. С. Напрями вдосконалення міжбюджетних відносин в Україні [Текст] / І. С. Волохова // *Держава та регіони*. – 2006. – № 6. – С. 342–345.
4. Ганущак, Ю. Реформа міжбюджетних відносин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/www/?p=1283>.
5. Звіт Рахункової палати за 2009 рік відносин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ac-rada.gov.ua/img/files/Zvit\\_2009.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/img/files/Zvit_2009.pdf).
6. Каун, О. Б. Концептуальні засади формування механізму міжбюджетних відносин в Україні [Текст] / О. Б. Каун // *Фінанси України*. – 2005. – № 6. – С. 31–38.
7. Місцеві фінанси [Текст] : навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. / М. А. Гапонюк, В. П. Яцюта, А. Є. Буряченко, А. А. Славкова. – К. : КНЕУ, 2002. – 184 с.
8. Місцеві фінанси [Текст] : підручник / за ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.
9. Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань [Текст] : Закон України від 01.07.2004 № 1953-IV // *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. – 2004. – № 52. – Ст. 561.
10. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21 травня 1997 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
11. Про стимулювання розвитку регіонів [Текст] : Закон України від 08.09.2005 № 2850-IV // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. – 2005. – № 51. – Ст. 548.
12. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 308-р. – Режим доступу : [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua).

### *Summary*

The following article is dedicated to cross-budgets problems analysis. Basing on analysing conception of budget macro regions is proposed.

Отримано 10.12.2010

Фролов, С. М. Бюджетні макрорегіони як метод вирішення проблем міжбюджетних відносин в Україні [Текст] / С. М. Фролов // *Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : збірник наукових праць / Державний вищий навчальний заклад «Українська академія банківської справи Національного банку України»*. – Суми, 2010. – Т. 30. – С. 409-421.