

3. Cases studies and guidelines for energy efficient communities – A guide book on successful urban energy planning (2013). Fraunhofer: IRB Verlag, 2013.

4. Existing framework and instruments. Country report – Jesenice, Slovenia (2006). Ljubljana: Building and Civil Engineering Institute ZRMK. Available at: https://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/sites/iee-projects/files/projects/documents/effcobuild_conclusions_report_interview_slovenia_en.pdf (дата звернення: 12.09.2018).

Воротіна Наталія Вікторівна, кандидат юридичних наук, доцент, стар. наук. співроб. відділу проблем державного управління та адміністративного права Ін-ту держави і права імені В.М. Корецького

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Однією із найбільш важливих реформ, що здійснюється в Україні протягом останніх чотирьох років, є реформа децентралізації влади. У цьому зв'язку великого значення набувають процеси децентралізації у бюджетній сфері. Зазначимо, що у науковій літературі вказані процеси визначають різними термінами, кожен з яких є специфічним, але використовується для характеристики децентралізації у рамках бюджетної системи. Так, Заверуха І.Б., аналізуючи європейські наукові джерела, використовує термін «фіскальна децентралізація» [1, с. 129 – 130], зміст якої розкриває через три аспекти: *децентралізацію видатків* – тобто надання місцевому самоврядуванню фінансових ресурсів на виконання завдань і функцій; *децентралізацію доходів* – закріплення за місцевим самоврядуванням переліку власних доходів, достатніх для належного і якісного виконання встановлених для відповідного рівня місцевого самоврядування завдань і функцій, та право самостійно встановлювати їх розміри; *процесуальну і організаційну самостійність* – право самостійно, під відповідальністю органів, посадових осіб місцевого самоврядування формувати, затверджувати, виконувати фінансові плани, кошториси, бюджети, забезпечувати звітність і контроль тощо. На думку Пришви Н.Ю., більш точно відображає процеси, що тривають у сучасній фінансовій системі України, термін «фінансова децентралізація», оскільки зміни в бюджетній системі нашої держави слід розглядати в комплексі зі змінами у податковій системі [2, с.29]. Пропонується застосування і інших термінів для визначення вказаних процесів: бюджетна децентралізація, бюджетно-податкова децентралізація тощо.

У будь-якому разі, мова іде про передачу фінансових ресурсів та повноважень з центрального рівня бюджетної системи на місцевий рівень, що, як доведено практикою, неодмінно спричиняє якісні позитивні зміни на місцях.

В Україні початком реальної децентралізації у бюджетній сфері можна вважати прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування [3], якою, зокрема, було передбачено створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень, та зміни до Бюджетного та Податкового кодексів. На жаль, до цього часу не прийняті зміни у цій частині до Конституції України (але є надія на їх прийняття ще до кінця 2018 року).

Надзвичайно важливим кроком, спрямованим на повноцінний розвиток у державі не тільки центру, а й регіонів, стало прийняття у 2015 році Закону України «Про засади державної регіональної політики» [4]. Метою вказаного закону було визначено створення законодавчої основи для реалізації нової державної регіональної політики, яка повинна охоплювати значно більше коло питань, ніж просто підтримка регіонального розвитку.

Закон визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України. Він містить окремий розділ IV – «Фінансове забезпечення державної регіональної політики», яким встановлено, що фінансове забезпечення державної регіональної політики здійснюється відповідно до Бюджетного та Податкового кодексів України, а механізмами фінансування державної регіональної політики є: міжбюджетні трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам; об'єднання на договірній основі фінансових ресурсів суб'єктів регіональної політики, державних та приватних партнерів на принципах здійснення державно-приватного партнерства, міжнародних інституцій; капітальні видатки державного бюджету; державні цільові програми, у тому числі програми подолання депресивності територій; угоди щодо регіонального розвитку; програми і заходи, включаючи інвестиційні програми (проекти), що реалізуються за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку. Джерелами фінансування державної регіональної політики є: кошти Державного бюджету України, зокрема державного фонду регіонального розвитку; кошти місцевих бюджетів; благодійні внески; кошти міжнародних організацій; кошти з інших джерел, не заборонених законодавством. Фінансування регіонального розвитку за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку може здійснюватися на умовах інвестування, за умови надання гарантій,

на безповоротній основі у вигляді грантів. Законом також визначено принципи фінансування регіонального розвитку, а також встановлено, що державна підтримка регіонального розвитку за рахунок коштів Державного бюджету України, зокрема, коштів державного фонду регіонального розвитку, здійснюється відповідно до Бюджетного кодексу України.

Зазначимо, що визначення меж регіонального розвитку шляхом прийняття закону про засади державної регіональної політики було передбачено Порядком денним асоціації Україна – ЄС.

На даний час в Україні переважно вже сформовано організаційно-правові та інші засади реалізації державної політики регіонального розвитку. Із затвердженням Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року [5] було започатковано стратегічне планування регіонального розвитку, закладено основи системного підходу до формування регіональної політики. Продовжує впровадження розпочатих змін Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року [6].

Виконання стратегічних завдань, визначених Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2015 року, дало можливість, зокрема, сформувати та вдосконалити нормативно-правову базу, спрямовану на зміцнення фінансово-економічної основи територіальних громад, збільшення питомої ваги власних доходів місцевих бюджетів. Так, прийняття у 2010 році Податкового кодексу України та нового Бюджетного кодексу України запровадило ряд норм, спрямованих на формування прогнозованої бюджетної політики, регіональне економічне зростання, розвиток і стимулювання місцевих бюджетів, удосконалення міжбюджетних відносин, скасування неефективних місцевих податків і зборів. Протягом 2010—2012 років було створено методологічну базу для формування та виконання місцевих бюджетів за програмно-цільовим методом, який є інструментом, що забезпечує планування бюджету на середньострокову перспективу. Запроваджено елементи програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів (у 2012 році до експерименту було залучено всі бюджети міст обласного значення, кількість учасників становила 346 місцевих бюджетів, а у 2013 році – залучено всі районні бюджети).

У 2012 році до Бюджетного кодексу України було внесено зміни, якими кодекс було доповнено статтею 24-1 [7], що стало законодавчим підґрунтям для створення сучасного інноваційного інструменту фінансової підтримки регіонального розвитку — державного фонду регіонального розвитку та визначило прозорий розподіл його коштів. На виконання зазначеної статті Бюджетного кодексу України починаючи з 2012 року в державному бюджеті передбачаються кошти для державного фонду

регіонального розвитку.

Створення Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) є однією з умов прискорення соціально-економічного розвитку регіонів України, переведення його на нову основу. Воно дозволяє здійснювати фінансування проектів регіонального розвитку на конкурсній основі та відповідно до регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації.

Відповідно до статті 24-1 Бюджетного кодексу України [8] Державний фонд регіонального розвитку створюється у складі загального фонду державного бюджету. При складанні проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди державний фонд регіонального розвитку передбачається в обсязі не менше 1 відсотка прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період. Кошти Фонду спрямовуються на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку (у тому числі проектів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад), що мають на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустріальних та інноваційних парків і відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів.

Програми і проекти, що реалізуються за рахунок коштів Фонду, підлягають співфінансуванню з місцевих бюджетів на рівні 10 відсотків. Порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів Фонду, та порядок використання таких коштів (включаючи умови спрямування на таку мету частини коштів місцевих бюджетів) визначаються Кабінетом Міністрів України.

Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 року визначено цілі державної регіональної політики [6], вони наступні: підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів (полягає у створенні оптимальних умов для розкриття регіонами власного потенціалу та ефективного використання конкурентних переваг регіональної економіки); територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток; ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку. Остання ціль передбачає: створення бази для реалізації ефективної державної регіональної політики — механізму та інструменту державного управління регіональним розвитком, що сприятиме розв'язанню проблем регіонів, вимагає насамперед децентралізації державних повноважень шляхом їх передачі на місцевий рівень з одночасною передачею відповідних фінансових ресурсів, удосконалення процесів стратегічного

планування та виконання поставлених завдань на всіх рівнях, запровадження ефективного механізму координації дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування під час реалізації галузевих пріоритетів і завдань на різних територіальних рівнях.

Таким чином, аналіз нормативно-правової бази забезпечення регіонального розвитку та процесу децентралізації фінансових ресурсів та повноважень з державного на місцевий рівень свідчить про проведення в Україні протягом останніх чотирьох років цілого комплексу як законодавчих, так і практичних кроків, що позитивно вплинули на розвиток регіонів. Не дивлячись на те, що вказані реформи, на жаль, не позбавлені недоліків та прорахунків, їх позитивний вплив є набагато більш значущим.

Список використаних джерел

1 Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., Школик А.М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О.М., 2012. – 212 с.

2. Пришва Н.Ю. Правове регулювання бюджетної системи в умовах фінансової децентралізації // Юридичний журнал. – 2016. – № 1-2 (162-164). – С. 28 – 31.

3. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1.04. 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

4. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5.02.2015 р. № 156-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>

5. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 р. № 1001. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF>

6. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 6.08.2014 р. № 385. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>

7. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України: Закон України від 12.01.2012 р. № 4318-VI (з наст. змінами). URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4318-17>

8. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8.07.2010 р. №2456-IV (з наст. змінами). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>