

# РОЗВИТОК РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

УДК 332.05:336.025(477)

DOI 10.5281/zenodo.2556240  
ЗАХАРЧЕНКО В.І.

## Аналіз заходів із фінансової децентралізації в контексті сталого розвитку територій

**Предмет дослідження** – відповідність заходів із фінансової децентралізації в Україні засадам сталого розвитку територій (населених пунктів, районів, регіонів).

**Метою** написання *статті* є виокремлення та розгляд основних заходів фінансової децентралізації в Україні в контексті сталого розвитку територій.

**Методологія проведення роботи** включає використання теоретичного аналізу для формування науково–практичних засад фінансової децентралізації та сталого розвитку територій, елементів імперативного методу – для з'ясування достатності законодавчого забезпечення заходів із фінансової децентралізації, економічної діагностики – для оцінювання результативності заходів із фінансової децентралізації, методу прогнозування – для встановлення можливостей реалізації програм і проектів сталого розвитку територій.

**Результати роботи.** З'ясовано теоретичні засади фінансової децентралізації та сталого розвитку територій. Виокремлено та проаналізовано основні заходи фінансової децентралізації в Україні в контексті сталого розвитку територій. Обґрунтовано шляхи зміцнення фінансово–економічної бази об'єднаних територіальних громад, районів та регіонів на основі активізації інноваційно–інвестиційної діяльності на засадах смарт–спеціалізації, що сприятиме реалізації програм і проектів сталого розвитку.

**Висновки.** Основні заходи із фінансової децентралізації, що реалізуються в Україні, відкривають широкі перспективи для сталого розвитку територій різного рівня. При цьому дуже важливо, щоб головний акцент було зроблено не на перерозподіл повноважень і фінансових ресурсів між центром і територіями, а на зміцнення їх фінансово–економічної бази на основі активізації інноваційно–інвестиційної діяльності.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, реформа децентралізації, об'єднана територіальна громада, фінансова децентралізація, сталий розвиток територій.

ЗАХАРЧЕНКО В.І.

## Анализ мероприятий по финансовой децентрализации в контексте устойчивого развития территорий

**Предмет исследования** – соответствие мероприятий по финансовой децентрализации в Украине принципам устойчивого развития территорий (населенных пунктов, районов, регионов).

**Целью написания статьи** является выделение и рассмотрение основных мер по финансовой децентрализации в Украине в контексте устойчивого развития территорий.

**Методология проведения работы** включает использование теоретического анализа для формирования научно–практических основ финансовой децентрализации и устойчивого развития территорий, элементов императивного метода – для выяснения достаточности законодательного обеспечения мер по финансовой децентрализации, экономической диагностики – для оценки эффективности мероприятий по финансовой децентрализации, метода прогнозирования – для установления возможностей реализации программ и проектов устойчивого развития территорий.

**Результаты работы.** Выявлено теоретические основы финансовой децентрализации и устойчивого развития территорий. Выделены и проанализированы основные меры финансовой децентрализации в Украине в контексте устойчивого развития территорий. Обоснованы пути укрепления финансово–экономической базы объединенных территориальных общин, районов и регионов на основе активизации инновационно–инвестиционной деятельности на основе смарт–специализации, будет способствовать реализации программ и проектов устойчивого развития.

**Выводы.** Основные мероприятия по финансовой децентрализации, реализуемые в Украине, открывают широкие перспективы для устойчивого развития территорий различного уровня. При этом очень важно, чтобы главный акцент был сделан не на перераспределение полномочий и финансовых ресурсов между центром и территориями, а на укрепление их финансово–экономической базы на основе активизации инновационно–инвестиционной деятельности.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, реформа децентрализации, объединенная территориальная община, финансовая децентрализация, устойчивое развитие территорий.

ZAKHARCHENKO V.I.

## **Analysis of measures for financial decentralization in the context sustainable development of territories**

**The subject of research** is the compliance of the measures of financial decentralization in Ukraine with the principles of sustainable development of territories (settlements, regions, regions).

**The purpose of the article** is to identify and review the main measures of financial decentralization in Ukraine in the context of sustainable development of territories.

**The methodology of the work** includes the use of theoretical analysis to form the scientific and practical principles of financial decentralization and sustainable development of territories, elements of the imperative method – to determine the adequacy of legislative provision of measures for financial decentralization, economic diagnosis – for assessing the effectiveness of measures for financial decentralization, the method of forecasting – to establish opportunities for implementation of programs and projects of sustainable development of territories.

**The results of the work.** The theoretical principles of financial decentralization and sustainable development of territories are found out. The main measures of financial decentralization in Ukraine in the context of sustainable development of the territories are identified and analyzed. The ways of strengthening of the financial and economic base of the united territorial communities, regions and regions are grounded on the basis of intensification of innovation and investment activity on the basis of smart specialization, which will promote implementation of programs and projects of sustainable development.

**Conclusions.** The main financial measures that are being implemented in Ukraine open up broad prospects for the sustainable development of territories of different levels. At the same time, it is very important that the main emphasis should be placed not on the redistribution of powers and financial resources between the center and the territories, but on strengthening their financial and economic base on the basis of intensification of innovation and investment activity.

**Key words:** local self–government, decentralization reform, united territorial community, financial decentralization, sustainable development of territories.

**Постановка проблеми.** Після здобуття незалежності в Україні було взято курс на створення демократичної системи державного управління, що передбачає децентралізацію влади. Належало вирішити проблеми пов'язані зі слабкістю інституційних засад децентралізації, недосконалістю територіальної організації влади, надмірною концентрацією владних повноважень і фінансових ресурсів у центрі, неефективністю контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Щоб прискорити вирішення цих проблем, Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням від 1 квітня 2014 р. № 333-р. схвалив Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Одним із базових напрямів цієї реформи визначена фінансова (податково-бюджетна) децентралізація, яка покликана значно розширити фінансові можливості місцевих органів влади, що особливо важливо в контексті забезпечення сталого розвитку територій (поселень, районів, регіонів тощо).

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Значний внесок у аналіз проблем і конкретних заходів із фінансової децентралізації в Україні зробили такі вчені, як Н. Бак, Л. Безтелесна, Л. Бенюк [1], Т. Бондарук, О. Власюк, Г. Возняк, І. Волохова, В. Голян [2], Т. Далевська, М. Деркач, О. Заклекта-Берестовенко, Л. Іщук, М. Карлін [3], М. Кічурчак, І. Луніна, Г. Маркович, В. Опарін, Ю. Пасічник, Х. Патицька [4], К. Павлюк, І. Сторонянська, С. Шульц [5] та ін. Однак у більшості їхніх праць не акцентується увага на тому, яким саме чином фінансова децентралізація впливає на сталий розвиток територій, зокрема в розрізі основних її заходів.

**Метою статті** є виокремлення та розгляд основних заходів фінансової децентралізації в Україні в контексті сталого розвитку територій.

**Виклад основного матеріалу.** Одним із важливих кроків реформи децентралізації в Україні є фінансова децентралізація. Необхідність у ній впливає з принципу субсидіарності, за яким джерела бюджетного фінансування мають бути максимально наближені до споживачів суспільних благ (освіта, охорона здоров'я, культура, безпека, благоустрій тощо). Зрозуміло, що цей принцип лежить в основі відомих теоретичних побудов із фінансової децентралізації, а саме [6, с. 136–138; 7]:

- гіпотези Ч. Тібу (1956 та 1961 рр.), суть якої полягає в тому, що економічні агенти вибирають ту адміністративно-територіальну одини-

цю, в якій (в умовах фінансової автономії) їм буде забезпечено оптимальний рівень забезпечення суспільними благами і податкового тягаря (згідно певних уподобань і Парето-ефективності);

- підхід Р. Масгрейва до фіскального федералізму (1959 та 1977 рр.), в рамках якого виділено три основні функції системи бюджетного фінансування – алокаційну (оптимального розміщення ресурсів по територіальних рівнях для ефективного забезпечення населення суспільними благами), перерозподільну (централізованого вирівнювання доходів адміністративно-територіальних одиниць) та стабілізаційну (з підтримання макроекономічної рівноваги), а також сформульовано основні принципи фінансової децентралізації: 1) відповідності (рішення про виробництво суспільних благ мають приймати ті громадяни, які проживають на території, де отримуються податки і збори для їх фінансування); 2) централізованого перерозподілу (зміни в розподілі мають покладатися на центральний уряд, який володіє необхідними важелями); 3) фінансового вирівнювання (уряд має забезпечувати певний ступінь вирівнювання між краще та гірше забезпеченими територіями); 4) національних бажаних благ (уряд має стимулювати надання певних суспільних благ на місцевому рівні через надання цільових трансфертів);

- теорії клубів Дж. Б'юкенена (1965 р.), згідно якої клуб, як добровільне об'єднання (на практиці це може бути й оптимальна за розмірами територіальна громада), допомагає отримати вигоду від спільного використання будь-якого суспільного блага, виробництво якого було оплачено з внесків членів клубу (для територіальних громад – з податкових платежів місцевого населення), конкуруючи при цьому за бюджет сектору державного управління;

- принципу «фіскальної рівноваги» М. Олсона (1969 р.), за яким власні повноваження територій мають опиратися на фінансування за рахунок власних дохідних джерел;

- моделі У. Нісканена (1971 р.), згідно з якою адміністрація територіальних одиниць кожного рівня задля одержання додаткових важелів влади, посадових привілеїв, підвищених зарплат прагне до можливої максимізації бюджетних витрат;

- теореми децентралізації У. Оутса (1972 р.), за якою кожна державна послуга повинна надаватися самим нижнім рівнем влади, тому що децен-

## РОЗВИТОК РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

тралізоване прийняття рішень щодо постачання суспільного блага або ефективніше від централізованого, або, принаймні, не поступається йому з точки зору ефективності.

За задумом стейкхолдерів (провідників) реформи децентралізації в Україні – Кабміну, зокрема Мінрегіону, та інших інституцій – фінансова децентралізація має неодмінно передбачати розширення фінансових повноважень органів місцевого самоврядування. Це, звичайно, сприятиме нарощуванню доходів місцевих бюджетів, передусім за рахунок власних доходів, а відтак, створить значно ширші можливості для забезпечення сталого розвитку територій.

Для забезпечення сталого розвитку територій будь якого рівня необхідно гармонізувати взаємодію трьох їх складових – довкілля, соціуму та економіки. Це означає таке: екологічна складова сталого розвитку має протидіяти деградації навколишнього природного середовища та підтримувати здатність екосистем до самовідновлення; соціальна складова має бути орієнтована на неухильне поліпшення добробуту людей, створення сприятливих умов для їх проживання; економічна складова має забезпечувати оптимальне використання обмежених ресурсів із застосуванням енерго- і матеріалозберігаючих та екобезпечних технологій.

Розглянемо основні заходи з фінансової децентралізації в Україні та їх вияви в контексті сталого розвитку територій, зокрема в розрізі основних ланок самоврядування – об'єднаних територіальних громад (ОТГ), районів і регіонів. При цьому будемо виходити з того, що фіскальна децентралізація може відбуватися із застосуванням різних методів і що не всі її заходи можуть справляти безпосередній вплив на сталий розвиток територій, бо він може бути й опосередкованим.

1. Внесення змін щодо фінансової децентралізації до Податкового та Бюджетного кодексів. Відповідні зміни передбачені в таких Законах України, як: «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28.12.2014 р. № 71–VIII; «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 р. № 79–VIII; «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад» від 26.11.2015 р. № 837–VIII. Ці

закони дозволяють органам місцевого самоврядування акумулювати значно більше, ніж до реформи децентралізації, фінансових ресурсів, які так необхідні для забезпечення сталого розвитку територій. Крім того, вони формують законодавчу базу для успішної реалізації усіх інших заходів із фінансової децентралізації.

2. Надання більшої фінансової самостійності органам місцевого самоврядування. З цією метою:

- відмінено індикативне планування Мінфіном показників місцевих бюджетів та доведення їх до місцевих бюджетів;

- алгоритм розрахунку видатків місцевих бюджетів прив'язано до нормативів, що захищає органи місцевого самоврядування від суб'єктивних факторів;

- передбачено формування єдиного кошика доходів загального фонду місцевих бюджетів (без поділу його на I і II кошики – закріплені та власні доходи);

- введено додаткову дотацію до місцевих бюджетів у зв'язку з перевиконанням плану мобілізації доходів до державного бюджету (50 % до бюджетів ОТГ, районів і регіонів, 62,5 % до бюджету АР Крим і 100 % до бюджету Києва);

- встановлено, що адміністрування (встановлення ставок в межах, визначених Податковим кодексом) та збір місцевих податків прямо залежить від громади та її влади;

- надано можливість самостійного обрання ОТГ державних банківських установ з обслуговування коштів місцевих бюджетів, зокрема в частині бюджетів розвитку та власних надходжень бюджетних установ.

3. Надання бюджетам ОТГ таких же повноважень, як і бюджетам міст обласного підпорядкування. У бюджети ОТГ, крім доходів, що зараховуються до сільських, селищних, міських міст районного значення бюджетів, також зараховується 60% ПДФО (податку на доходи фізичних осіб). До бюджетів громад, які не об'єдналися, загальнодержавні податки (серед яких і ПДФО) не зараховуються, оскільки Бюджетним кодексом на них не покладено виконання повноважень, які визначаються функціями держави і делегуються на виконання місцевому самоврядуванню.

4. Переведення бюджетів ОТГ на прямі стосунки з державним бюджетом. В умовах переходу від триступеневої до двоступеневої бюджетної моделі (після вилучення у облдержадміністрацій повно-

важень щодо розробки бюджетів областей, що є дуже суперечливим) ОТГ з чисельністю жителів більше 5000 осіб вступають у прямі стосунки з державним бюджетом. До реформи децентралізації такі стосунки мали тільки обласні та районні бюджети, а також бюджети міст обласного значення. Однак цей захід є досить суперечливим, тому що в перспективі Міністерству фінансів України доведеться взаємодіяти орієнтовно з 1,5 тис. ОТГ, хоча значно простіше було б мати справу з управліннями та відділами фінансів районів та міст обласного підпорядкування, яких до реформи децентралізації було 668, а буде ще менше.

5. Підвищення прозорості місцевих бюджетів. Раніше весь процес складання (у т. ч. й формульних розрахунків) та використання місцевих бюджетів відстежували фахівці Державної контрольно-ревізійної служби та Державного казначейства України. В умовах фінансової децентралізації громадськості надаються значно більші права на одержання інформації про місцевий бюджет задля врахування її точки зору при його складанні і використанні. Але при цьому дуже важливо забезпечити не просто фізичний доступ громадян до фінансових документів, але й надати можливість їх аналізу для громадян, що не мають спеціальної підготовки. З цією метою передбачається розробка громадських бюджетів як зрозумілої форми презентації бюджетних документів [8].

Для підвищення прозорості місцевих бюджетів Громадським Партнерством «За прозорі місцеві бюджети!» та Фондом «Східна Європа» розроблена спеціальна методологія з використанням спеціальних індексів та рейтингів, орієнтованих на певну стадію бюджетного процесу, як, наприклад, Індекс найкращих практик при здійсненні закупівель у системі PROZORRO – на стадію виконання бюджету [9, с. 41]. На стадії розробки місцевих бюджетів цим цілям може слугувати використання результатів депутатських і громадських слухань щодо ключових проблем і напрямів сталого розвитку ОТГ, району, регіону.

На нашу думку, для підвищення прозорості використання бюджетних коштів ОТГ в територіальному розрізі доцільно відображати субрахунки доходної і видаткової частин старостинських округів і окремих населених пунктів, аби їхні видатки достатньо кореспондувалися з їхніми доходами.

6. Розширення бази оподаткування місцевих бюджетів. В умовах фінансової децентралізації за

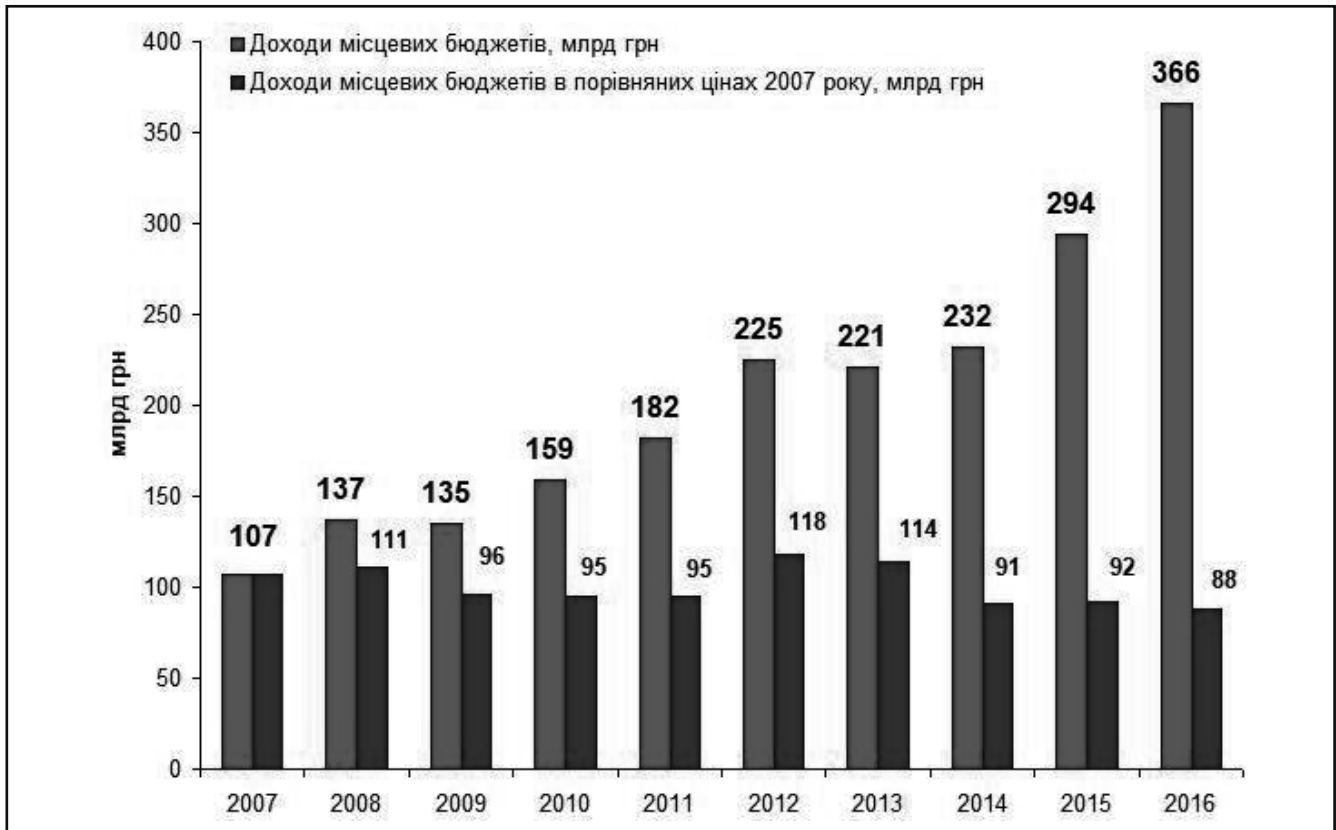
кожною ланкою самоврядування закріплено стабільну доходну базу місцевого бюджету. Доходи місцевих бюджетів визначаються відповідно до ст. 64 (загальний фонд), ст. 691 (спеціальний фонд) та ст. 71 (бюджет розвитку) Бюджетного кодексу. Основними податками, які наповнюють місцеві бюджети (міст обласного значення, районів, ОТГ) визначено: 60 % податку на доходи фізичних осіб, 10 % податку на прибуток підприємств, 5 % акцизного податку з реалізації підакцизних товарів, 100 % єдиного податку, податку на майно (нерухомість, транспорт), плати за землю, податку на прибуток підприємств комунальної власності, плати за надання адміністративних послуг і туристичного збору та 80 % (замість 35 %) екологічного податку.

М. І. Карлін [3, с. 139] зауважив деякі особливості новацій податкової бази місцевих бюджетів. На його думку, передача частини акцизного податку до доходів місцевих, хоча й збільшила надходження до них, але, з іншого боку, провокує місцеві органи влади не реагувати на масові порушення закону, що їх допускають підприємства з продажу підакцизних товарів. Дуже дискусійним він вважає новий порядок сплати екологічного податку до місцевих бюджетів, тому що місцева влада тепер втрачає економічну мотивацію до боротьби з підприємствами-забруднювачами навколишнього середовища, що суперечить політиці сталого розвитку. Але головним, на нашу думку є те, що доходна частина місцевих бюджетів все ж значною мірою поставлена в залежність від економічного стану міст обласного значення, районів та ОТГ.

7. Стимулювання зростання власних доходів місцевих бюджетів. Завдяки розширенню повноважень і підвищенню зацікавленості органів місцевого самоврядування, зокрема ОТГ, за три роки від початку реформи децентралізації доходи загального фонду місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) зросли (в поточних цінах) із 68,6 млрд. грн. у 2014 р. до 192,7 млрд. грн. у 2017 р., тобто у 2,8 раза. Тільки у 2017 р. вони зросли на 46,0 млрд. грн. або на 31 % проти 2016 р. [10].

Але в порівняних цінах (за розрахунками European Analytical Centre) навіть за більш тривалий період – 2007–2016 рр. – реальних зрушень у доходах місцевих доходів (з урахуванням трансфертів), на жаль, не відбулося (рис. 1).

Як позитив варто відмітити те, що темпи зростання власних надходжень до бюджетів ОТГ ви-



**Рисунок 1. Номінальні доходи та доходи у порівнянних цінах 2007 року місцевих бюджетів (з урахуванням трансфертів)**

Джерело: Державна казначейська служба України, розрахунки European Analytical Centre [2].

переджають темпи зростання доходів по місцевих бюджетах загалом. Надходження власних доходів місцевих бюджетів 366 ОТГ за 2017 р. зросли на 87,0 % та склали 9,3 млрд. грн. (+4,3 млрд. грн.) [10].

Як негатив ми оцінюємо те, що швидкий ріст власних доходів місцевих бюджетів, а також домінування у структурі доходів загального фонду місцевих бюджетів надходжень від сплати ПДФО (57,4 % від загальної суми при частці місцевих податків і зборів 27,3 % [10]) є результатом не стільки економічного зростання територій, скільки перерозподілу між доходними частинами місцевих і державного бюджетів.

Окремі негативні моменти можна відмітити і в системі адміністрування податків на місцевому рівні. Так, нарахування ПДФО передбачено за місцем розташування відокремлених структурних підрозділів підприємств, що є цілком виправданим, однак на практиці його сплата часто ще проводиться за місцем реєстрації головного підприємства. Тому слушною є пропозиція Х. Патицької [4, с. 56] щодо зарахування ПДФО залежно від місця проживання (реєстрації) платника-фізич-

ної особи, а не місця розташування податкового агента-юридичної особи. Варто відмітити й складність адміністрування та неефективність формул встановлення податку з нерухомості, коли оподатковується нерухомість, яка має тільки 60 і більше кв. м для квартир та 120 і більше кв. м для будинків. Через це суттєво знижується доходна частина місцевих бюджетів. Підняти «вагу» податку на нерухомість можна шляхом оподаткування кожного її квадратного метра в залежності від категорії та вартісної оцінки за регіонами та районами міст (подібно до муніципального податку у Великобританії). Щоправда в умовах бідності значної частини українського населення оподатковувати доцільно тільки ту житлову площу, яка перевищує (в розрахунку на одну особу) її законодавчо визначений мінімальний розмір – 13,65 кв. м, причому у сільській місцевості її розмір може бути у два рази більший за площу.

В разі передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність ОТГ (згідно розпорядження уряду від 31.01.2018 р. № 60-р.), вони можуть отримати ще одне важливе джерело наповне-

ння місцевих бюджетів. Однак це розпорядження суперечить ст. 13 Конституції України, в якій відмічено, що земля, її надра та інші природні ресурси, що знаходяться в межах території України, є об'єктами права власності Українського народу, а органи місцевого самоврядування можуть від імені народу можуть лише реалізовувати право загальнонародної власності на неї (в сенсі користування та розпорядження, а не володіння), тому воно може бути відмінене Конституційним Судом України. Водночас ми вважаємо, щоб частина плати за землю сільськогосподарського призначення (орієнтовно третина) має залишатися у місцевих бюджетах.

Для суттєвого збільшення власних доходів місцевих бюджетів принципово важливо задіяти реальні стимули активізації підприємницької діяльності та боротьби з тіньовим сектором муніципальної економіки.

8. Запровадження нової системи вирівнювання податкоспроможності територій. В Україні стару систему балансування доходів і видатків місцевих бюджетів замінено принципово новою системою вирівнювання податкоспроможності територій. Згідно ст. 98 Бюджетного кодексу України, горизонтальне вирівнювання проводиться лише за двома податками: 1) податком на прибуток підприємств приватного сектору економіки (10 %) – по обласних бюджетах; 2) податком на доходи фізичних осіб – по бюджетах ОТГ і міст, районних та обласних бюджетах. Решта платежів залишаються в повному обсязі у розпорядженні місцевих органів влади. За результатами горизонтального вирівнювання визначається розмір міжбюджетного трансферту для місцевих бюджетів, що мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, а саме: місцеві бюджети з рівнем надходжень: у межах від 0,9 до 1,1 – вирівнювання не здійснюється; нижче 0,9 середнього показника по Україні – отримують базову дотацію (80 % суми, необхідної для досягнення показника 0,9), що підвищить рівень їх забезпеченості; більше 1,1 – передається реверсна дотація з відповідного обласного бюджету в обсязі 50 % суми, що перевищує значення такого індексу 1,1.

Для сталого розвитку, зокрема депресивних територій, Л. Бенюк [1, с. 90] пропонує залишати 100 % суми, необхідної для досягнення показника 0,9, що є цілком виправданим, особливо для фінансування захищених статей видатків

згідно ст. 55 Бюджетного кодексу (оплати праці працівників бюджетних установ та ін.), хоча це й підвищує «тиск» на держбюджет.

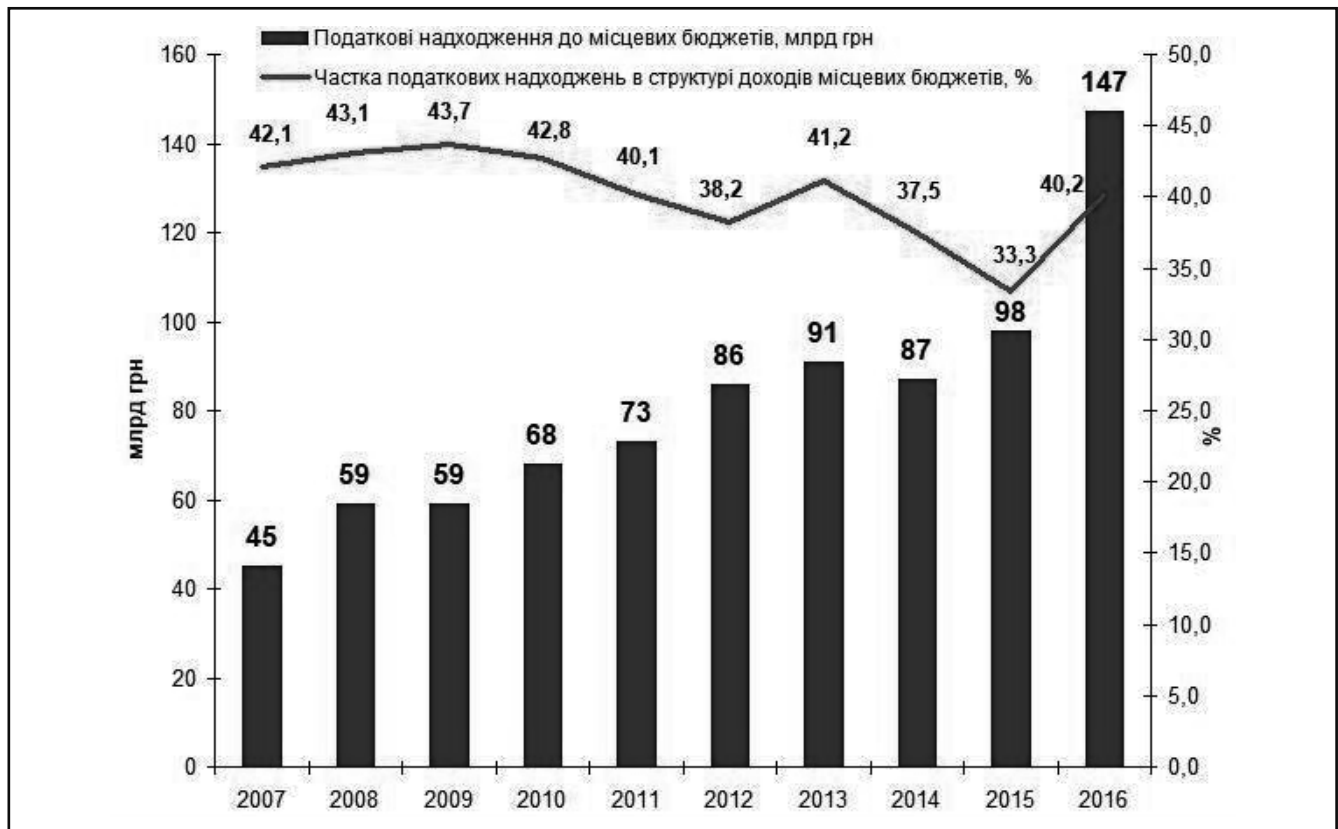
9. Передача залишків коштів державних субвенцій в кінці року на рахунки місцевих бюджетів. Згідно Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», повноваження виконавчих органів місцевого самоврядування поділяються на власні або самоврядні (статті 26, 43) і делеговані відповідними органам державної виконавчої влади (статті 27–38).

Зрозуміло, що для виконання територіальними громадами делегованих повноважень місцевим бюджетам з державного бюджету надаються трансферти: базова дотація (для горизонтального вирівнювання), освітня та медична субвенції, субвенція на підготовку робітничих кадрів, субвенція на розвиток інфраструктури громад (на 2018 р. вона запланована в розмірі 1,9 млрд грн.). Трансферти частково покривають і негаразди в економічному розвитку територій та системі місцевих податків і зборів, тому за період 2007–2016 рр. вони майже щорічно збільшувалися, як і їхня частка у структурі місцевих доходів (крім 2013 та 2016 рр.). Це свідчить про значні проблеми в питаннях нарощування фінансової самодостатності місцевих бюджетів (рис. 2).

На жаль, субвенції з держбюджету виділяються далеко не завжди в необхідних обсягах, в середньому на 20 менше від потреби [1, с. 88]. Через це зростає незбалансованість місцевих бюджетів і, як результат, то в одному, то в іншому районі чи місті затримується зарплата лікарям і вчителям, немає коштів на відшкодування вартості лікарських засобів для лікування окремих захворювань тощо.

Наразі, якщо субвенції з держбюджету не вистачає, наприклад на фінансування районних лікарень, то органи місцевого самоврядування та райдержадміністрації ще мають можливість передати їх фінансування органам влади щаблем вище – на обласний рівень. Однак така можливість буде зберігатися тільки до створення госпітальних округів, потім районні лікарні треба буде або репрофілювати (під хоспіси, амбулаторії тощо), або передати на фінансування ОТГ. А ті, маючи обмежені фінансові ресурси, швидше за все їх закриють.

Варто зауважити ще й те, що система фінансування медичної та освітньої сфер через прямі субвенції місцевим бюджетам з державного бюджету (відповідно до затверджених нормативів) є



**Рисунок 2. Офіційні трансферти місцевим бюджетам та їхня частка в структурі доходів місцевих бюджетів**

Джерело: Державна казначейська служба України, розрахунки European Analytical Centre [2].

надто заплутаною, тому відповідальність за неї, окрім Мінфіну, несуть ще й профільні міністерства – освіти і науки та охорони здоров'я.

Водночас для сталого розвитку територій важливо те, що залишки коштів державної субвенції у кінці року не вилучаються, а залишаються в місцевих бюджетах. Отже, вони можуть використовуватися в територіальних громадах на оновлення матеріально-технічної бази та оптимізацію мережі навчальних і медичних закладів, розвиток інфраструктури тощо.

10. Перекладання на місцеві бюджети фінансування додаткових повноважень. У 2017 р. на місцеві бюджети було перекладено фінансування професійно-технічної освіти, закладів культури та дошкільної освіти, комунальних послуг та енергоносіїв (у галузі освіти та охорони здоров'я), заробітної платні непедагогічному персоналу в загальноосвітніх школах, ремонту та утримання автодоріг, що виявилось не під силу багатьом територіальним громадам. А перекладання на бюджети економічно неспроможних територіальних громад фінансування навіть частини встановлених державою пільг громадянам, зокрема що-

до оплати комунальних платежів, перевезення окремих категорій населення, не дозволяє забезпечити їхні законні права. В підсумку це дискредитує саму ідею фінансової децентралізації.

Ми вважаємо, що в Україні, де більшість територій є депресивними, слід використовувати французьку модель фінансування суспільних благ (до 80 % потреб забезпечувати через державний бюджет). Це дозволить підтримувати гарантований Конституцією України базовий рівень забезпечення громадян суспільними благами незалежно від місця їхнього проживання. Ті ж територіальні громади, що вже вхопили «попутний вітер» реформи децентралізації, зокрема й фінансової, можуть за рахунок додаткових надходжень до місцевих бюджетів забезпечувати потреби свого населення понад базовий рівень, що, до речі, ще до початку реформи децентралізації практикувалося у великих містах. Так, у Києві, виходячи з вищої вартості життя в місті, ніж в середньому в Україні, за рахунок місцевого бюджету учителям вже тривалий час виплачуються надбавки у вигляді премій.

11. Застосування нових підходів до складання і використання бюджетів розвитку територіальних



громад. Згідно Наказу Мінрегіону від 30.03.2016 р. № 75 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади» для складання таких бюджетів мають використовуватися програмно-цільовий підхід та сучасні методи (форсайту, SWOT- та PESTLE-аналізу та ін.). Вони дозволяють одержані в результаті децентралізації додаткові фінансові ресурси оптимальним чином спрямовувати на створення в територіальних громадах сучасної освітньої, медичної, транспортної, житлово-комунальної інфраструктури. До речі, видатки бюджетів розвитку, зокрема ОТГ, у 2017 р. в розрахунку на одну особу порівняно з минулим роком збільшилися у 1,5 рази. Водночас у багатьох ОТГ, наприклад у Грабовецької та Заболотцівської, що у Львівській області, фактично немає власних коштів для формування бюджетів розвитку, тому у них всі чи майже всі заходи соціально-економічного розвитку фінансуються за рахунок субвенції з держбюджету на розвиток інфраструктури [5, с. 129]. Але навіть у тих ОТГ, у яких бюджети розвитку сформовані згідно зі ст. 17 Бюджетного кодексу, гострою залишається проблема концентрації коштів, достатніх для реалізації значних інвестиційних проектів.

12. Підвищення ролі Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) у фінансуванні проектів і програм сталого розвитку територій. В нинішніх умовах важлива роль у сталому розвитку територій відводиться ДФРР. Щоб ОТГ могли отримати грант ДФРР, необхідно, згідно ст. 241 Бюджетного кодексу, розробити проект (можна за кошти ДФРР і бажано за участю громади), далі – подати проектну заявку в регіональну комісію, отримати висновок та погодження від неї. Після цього оцінювальний лист та протокол засідання комісії слід направити для прийняття остаточного рішення у конкурсну комісію, у складі якої має бути не менше 50 % членів Комітету Верховної Ради України з питань бюджету.

За кошти ДФРР в регіонах у 2018 р. передбачено створити та реконструювати 115 об'єктів освіти (94 загальноосвітні школи та 21 дитячий садок) на суму – 566 млн. грн., 41 об'єкт охорони здоров'я та соціального захисту населення на 194 млн. грн., 39 об'єктів спорту – 196,5 млн. грн., 24 об'єкти водопостачання та водовідведення – 230 млн. грн., 33 об'єкти дорожньо-

транспортної інфраструктури – 357 млн. грн., 16 об'єктів культури – 94,2 млн. грн., 9 ЦНАПів – 67 млн. грн. тощо. Загальний обсяг фінансування ДФРР на 2018 рік становить 6 млрд. грн. [11].

13. Активізація інвестиційної діяльності в територіальних громадах на засадах смарт-спеціалізації. У фінансуванні проектів і програм розвитку територій важлива роль мають відігравати вітчизняні та зарубіжні інвестори. Для підвищення зацікавленості потенційних інвесторів місцева влада має подбати про підвищення інвестиційної привабливості підвідомчої території за рахунок вибору ефективної господарської спеціалізації, розвитку інфраструктури підприємництва (банківських, геоінформаційних та інших систем), мінімізації місцевих податків, де бюрократизації дозвільних процедур (тим більше, що дозволи та реєстраційні документи для ведення бізнесу можна буде отримувати на місцях) тощо.

Стимулом до активізації інвестиційної діяльності в територіальних громадах має стати й те, що вони отримали додаткові можливості не тільки для внутрішніх, а й зовнішніх запозичень. Так, якщо раніше позичальниками, наприклад, Європейського банку реконструкції та розвитку могли виступати тільки міста-мільйонники, то тепер напряду брати кредити в них можуть усі обласні центри, а також міста з населенням понад 300 тис. жителів. Крім того, територіальні громади мають можливість здавати в оренду комунальну нерухомість, випускати облигації муніципальної позики, реалізовувати проекти на засадах приватно-державного і приватно-муніципального партнерства, розширювати співробітництво з іншими територіальними громадами тощо.

Додаткові можливості для територіальних громад щодо самостійного залучення інвестицій означають, що вони все більше набувають ознак фінансових виробничо-соціальних корпорацій. До речі, у Японії подібні (муніципальні) корпорації володіють значною часткою акцій великих фінансово-промислових груп (кейрецу), які становлять основу економіки країни.

Інвестиційна діяльність у територіальних громадах має поєднуватися з інноваційною задля формування смарт-спільнот, зокрема смарт-міст (на основі інформаційних технологій, інноваційних видів діяльності та використання конкурентних переваг територій). У цьому зв'язку для багатьох територіальних громад дуже важливо визначити перспективну смарт-спеціалізацію, що сприяти-

## РОЗВИТОК РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

ме ефективній реалізації (за рахунок різних джерел фінансування) більшості інвестиційних проектів.

Активізація інноваційно-інвестиційної діяльності в територіальних громадах на засадах смарт-спеціалізації сприятиме зростання їхньої податко- і бюджетоспроможності. Таким чином у територіальних громадах збільшаться розміри бюджетних витрат на розвиток муніципальної економіки, підвищення якості життя їхніх мешканців та на охорону довкілля, що повною мірою відповідає базовим засадам сталого розвитку території.

### Висновки

Основні заходи, що проводяться в рамках реформи децентралізація, зокрема фінансової, відкривають широкі перспективи для сталого розвитку в Україні територій різного рівня. Але при цьому дуже важливо, щоб головний акцент було зроблено не на перерозподіл повноважень і фінансових ресурсів між центром і територіями, а на зміцнення їх фінансово-економічної бази (за рахунок залучення додаткових інвестицій, підвищення ролі ДФРР, вибору ефективної смарт-спеціалізації тощо).

### Список використаних джерел

1. Бенівська Л. Я. Проблеми фінансування видатків місцевих бюджетів у контексті бюджетно-податкової децентралізації / Л. Я. Бенівська // Регіональна економіка. – 2015. – № 1. – С. 87–95.

2. Голян В. Залишатися на місцях: як і чим наповнити бюджети громад [Електронний ресурс] / В. Голян // Mind.ua. – 2017. – 7 груд. – Режим доступу : <https://mind.ua/openmind/20179359-zalishatisya-na-miscyah-yak-i-chim-napovnitibyudzheti-gromad>.

3. Карлін М. І. Фіскальна консолідація і фіскальна децентралізація: проблема взаємозв'язку та шляхи її вирішення / М. І. Карлін // Регіональна економіка. – 2016. – № 2. – С. 136–140.

4. Патицька Х. О. Особливості формування податкових доходів місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації / Х. О. Патицька // Регіональна економіка. – 2017. – № 1. – С. 53–62.

5. Розвиток соціальної сфери територіальних громад в умовах адміністративно-фінансової децентралізації / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України»; наук. ред. С. Л. Шульц. – Львів, 2018. – 140 с.

6. Герчаківський С. Д. Теоретичний логос фіскальної децентралізації / С. Д. Герчаківський, О. Р. Кабаш // Регіональна економіка. – 2009. – № 2. – С. 133–141.

7. Ларина С. Е. Сложности и противоречия построения децентрализованной бюджетной системы: теоретический аспект [Электронный ресурс] / С. Е. Ларина // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 5: Экономика. – 2015. – Вып. 3. – С. 33–40. – Режим доступа : <https://cyberleninka.ru/article/n/slozhnosti-i-protivorechiya-postroeniya-detsentralizovannoy-byudzhethnoy-sistemy-teoreticheskiy-aspekt>.

8. Citizens Budgets [Electronic resource] / International Budget Partnership. – Resource is available at : <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/resources-for-governments/citizens-budgets/>.

9. Методологія оцінки прозорості місцевих бюджетів [Електронний ресурс] / В. Бобиренко, А. Бойко, Л. Болтовська та ін.; під заг. ред. О. Голинської, А. Матвієнко. – К.: Фонд «Спільна Європа», 2017. – 72 с. – Режим доступу : <http://eef.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/metodologiya.pdf>.

10. Фінансова децентралізація: результати та перспективи [Електронний ресурс] / Я. Казюк, В. Венцель, С. Демиденко, І. Герасимчук; U-LEAD – Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку. – Режим доступу : <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/169/%D0%A4%D1%96%D0%BD%D0%BD%D0%BD%D0%BD%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%BD%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%BD%D1%86%D1%96%D1%8F.pdf>.

11. Уряд затвердив ще 288 проектів регіонального розвитку на 1,8 млрд грн [Електронний ресурс] / Асоціація міст України. – К., 2018. 11 лип. – Режим доступу : <http://auc.org.ua/novyna/uryad-zatverdyy-shche-288-proektiv-regionalnogo-rozvytku-na-18-mlrd-grn>.

### References

1. Benovska L. Ya. Problemy finansuvannia vydatkiv mistsevykh biudzhetyv u konteksti biudzhethno-podatkovoi detsentralizatsii / L. Ya. Benovska // Regionalna ekonomika. – 2015. – № 1. – С. 87–95.

2. Holian V. Zalyshatysia na mistsiakh: yak i chym napovnyty biudzhety hromad [Elektronnyi resurs] / V. Holian // Mind.ua. – 2017. – 7 hrud. – Rezhym dostupu : <https://mind.ua/openmind/20179359-zalishatisya-na-miscyah-yak-i-chim-napovnitibyudzheti-gromad>.

3. Karlin M. I. Fiskalna konsolidatsiia i fiskalna detsentralizatsiia: problema vzaiezozv'iazku ta shliakhy yii vyrishennia / M. I. Karlin // Regionalna ekonomika. – 2016. – № 2. – С. 136–140.

4. Patytska Kh. O. Osoblyvosti formuvannia podatkovykh dokhodiv mistsevykh biudzhetyv v umovakh finansovoi detsentralizatsii / Kh. O. Patytska // Rehionalna ekonomika. – 2017. – № 1. – С. 53–62.

5. Rozvytok sotsialnoi sfery terytorialnykh hromad v umovakh administratyvno–finansovoi detsentralizatsii / DU «Instytut rehionalnykh doslidzen imeni M. I. Dolishnoho NAN Ukrainy»; nauk. red. S. L. Shults. – Lviv, 2018. – 140 s.

6. Herchakivskiy S. D. Teoretychnyi lohos fiskalnoi detsentralizatsii / S. D. Herchakivskiy, O. R. Kabash // Rehionalna ekonomika. – 2009. – № 2. – С. 133–141.

7. Larina S. E. Slozhnosti i protivorechiya postroeniya detsentralizovannoy byudzhetnoy sistemy: teoreticheskiy aspekt [Elektronnyi resurs] / S. E. Larina // Vestnik Adyigeyskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 5: Ekonomika. – 2015. – Vyp. 3. – С. 33–40. – Rezhim dostupa : <https://cyberleninka.ru/article/n/slozhnosti-i-protivorechiya-postroeniya-detsentralizovannoy-byudzhetnoy-sistemy-teoreticheskiy-aspekt>.

8. Citizens Budgets [Electronic resource] / International Budget Partnership. – Resource is available at : <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/resources-for-governments/citizens-budgets/>.

9. Metodolohiia otsinky prozorosti mistsevykh biudzhetyv [Elektronnyi resurs] / V. Bobyrenko, A. Boiko, L. Boltovska ta in.; pid zah. red. O. Holynskoi, A. Matviienko. – K.: Fond «Spilna Yevropa», 2017. – 72 s. – Rezhym dostupu : <http://eef.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/metodologiya.pdf>.

10. Finansova detsentralizatsiia: rezultaty ta perspektyvy [Elektronnyi re–surs] / Ya. Kaziuk, V. Ventsel, S. Demydenko, I. Herasymchuk; U–LEAD –

Prohrama dlia Ukrainy z rozshyrennia prav i mozhlyvostei na mistsevomu rivni, pidzvitnosti ta rozvytku. – Rezhym dostupu : [https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/169/%D0%A4%D1%96%D0%BD%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%B0\\_\\_%D0%B4%D0%B5%D1%86%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F.pdf](https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/169/%D0%A4%D1%96%D0%BD%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%B0__%D0%B4%D0%B5%D1%86%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F.pdf).

11. Uriad zatverdyyv shche 288 proektiv rehionalnoho rozvytku na 1,8 mlrd hrn [Elektronnyi resurs] / Asotsiatsiia mist Ukrainy. – K., 2018. 11 lyp. – Rezhym dostupu : <http://auc.org.ua/novyna/uryad-zatverdyyv-shche-288-proektiv-regionalnogo-rozvytku-na-18-mlrd-grn>.

#### **Дані про автора**

**Захарченко Володимир Іванович,**

д.е.н., професор, Черкаський державний технологічний університет

e–mail: [zakharchenkovn@i.ua](mailto:zakharchenkovn@i.ua)

#### **Данные об авторе**

**Захарченко Владимир Иванович,**

д.э.н., профессор, Черкасский государственный технологический университет

e–mail: [zakharchenkovn@i.ua](mailto:zakharchenkovn@i.ua)

#### **Data about the author**

**Vladimir Zakharchenko**

Doctor of Economics, Professor, Cherkasy State Technological University

e–mail: [zakharchenkovn@i.ua](mailto:zakharchenkovn@i.ua)