ПОДАТКОВА ТА МИТНА СПРАВА В УКРАЇНІ

100

ФІНАНСОВІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ



ФІНАНСОВІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

УНІВЕРСИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

СЕРІЯ «ПОДАТКОВА ТА МИТНА СПРАВА В УКРАЇНІ»
Заснована 2015 року і є продовженням започаткованої 2001 року
серії «Митна справа в Україні»

ФІНАНСОВІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Монографія

За загальною редакцією
к.е.н., доцента М.Д. Бедринець

Ірпінь
2021

УДК 336.1:332(477)
ББК 65.9(4Укр)261.1
Ф59

Рекомендовано до друку Вченою радою
Університету державної фіскальної служби України
(протокол № 15 від 24 грудня 2020 року)

Рецензенти:

Луніна І.О., д.е.н., професор, заслужений діяч науки і техніки України, завідувач відділу державних фінансів ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України»;

Мамонтова Н.А., д.е.н., професор, завідувач кафедри фінансів, обліку і аудиту Національного університету «Острозька академія»;

Пилипів В.В., д.е.н., професор, професор кафедри регіоналістики і туризму ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана».

Авторський колектив:

Бедринець М.Д., к.е.н., доцент (пп. 2.2, 4.3); Кужелєв М.О., д.е.н., професор (пп. 1.3, 3.2); Коляда Т.А., к.е.н., доцент (пп. 2.3, 3.1); Гордей О.Д., д.е.н., професор (пп. 3.4); Довгань Л.П., к.е.н., доцент (пп. 3.2); Ліснічук О.А., к.е.н., доцент (пп. 2.1, 4.2); Нечипоренко А.В., к.е.н. (пп. 1.3,1.4, 3.2); Ріппа М.Б., к.е.н., доцент (пп. 4.1); Сокирко О.С., к.е.н., доцент (пп. 1.4); Суханова А.В., к.е.н. (пп. 1.1); Биховченко В.П., к.е.н, доцент (пп. 2.4); Першко Л.О., к.е.н, доцент (пп. 4.1); Дем'янчук О.І., д.е.н., доцент (пп. 3.5; 4.5); Мартиненко В.В., к.е.н., доцент (пп. 4.4); Коваль А.А., к.е.н., доцент (пп. 1.2); Лантух К.О. (пп. 3.3); Угрюмова К.О. (пп. 3.1).

Ф59 **Фінансові інструменти регіонального розвитку в Україні в умовах децентралізації** : [монографія] / М.Д. Бедринець, М.О. Кужелєв, Т.А. Коляда та ін.; за загальною редакцією к.е.н., доцента М.Д. Бедринець. – Ірпінь : Університет ДФС України, 2021. – 318 с. – (Серія «Податкова та митна справа в Україні»; т. 169).
ISBN 978-966-337-628-8

Монографія присвячена дослідженню фінансових інструментів регіонального розвитку в Україні в умовах децентралізації. Розкрито сутність фінансових інструментів регіонального розвитку та удосконалено їхню класифікацію. Значну увагу приділено розгляду чинників та передумов регіонального розвитку в умовах децентралізації. Проаналізовано сучасний стан фінансового забезпечення регіонального розвитку в Україні. Запропоновано напрями вдосконалення фінансових інструментів регіонального розвитку в Україні в умовах децентралізації.

Розраховано на науковців, викладачів закладів вищої освіти, керівників та фахівців органів державної влади і органів місцевого самоврядування, здобувачів вищої освіти економічних спеціальностей, а також усіх, хто цікавиться сучасними проблемами регіонального розвитку та його фінансового забезпечення.

УДК 336.1:332(477)
ББК 65.9(4Укр)261.1

© Бедринець М.Д., Кужелєв М.О.,
Коляда Т.А. та ін., 2021
© Університет ДФС України, 2021

ISBN 978-966-337-628-8

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА 5

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ 8

1.1. Регіональний розвиток: сутність, цілі та завдання 8

1.2. Генеза теоретичних підходів до фінансового забезпечення регіонального розвитку 26

1.3. Класифікація фінансових інструментів регіонального розвитку 39

1.4. Зарубіжний досвід використання фінансових інструментів регіонального розвитку 50

РОЗДІЛ 2. ЧИННИКИ ТА ПЕРЕДУМОВИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ 68

2.1. Інституціональні чинники регіонального розвитку 68

2.2. Бюджетна децентралізація як необхідна умова регіонального розвитку 77

2.3. Вплив суспільних фінансів на регіональний розвиток 85

2.4. Правове забезпечення регіонального розвитку 98

РОЗДІЛ 3. СУЧАСНИЙ СТАН ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ 115

3.1. Бюджетна децентралізація як механізм управління розвитком територіальних громад 115

3.2. Трансформація податкових інструментів регіонального розвитку 134

3.3. Ефективність бюджетних інструментів регіонального розвитку 170

3.4. Практика використання кредитних та інвестиційних інструментів регіонального розвитку 185

3.5. Роль бюджетно-податкового механізму у фінансовому забезпеченні розвитку адміністративно-територіальних одиниць 207

РОЗДІЛ 4. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....225

4.1. Перспективи використання податкових інструментів регіонального розвитку 225

4.2. Реформування бюджетних інструментів регіонального розвитку.....246

4.3. Фінансовий потенціал кредитних та інвестиційних інструментів регіонального розвитку в умовах децентралізації.....258

4.4. Моделювання впливу фіскального навантаження на регіональний розвиток.....271

4.5. Удосконалення процесу управління розвитком адміністративно-територіальних одиниць України в умовах децентралізації.....290

ВИСНОВКИ.....304

ПЕРЕДМОВА

Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Уряду від 01.04.2014 № 333-р, проблеми фінансового забезпечення регіонального розвитку в умовах децентралізації передбачалось розв'язати шляхом створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевої влади власних і делегованих повноважень.

У Бюджетному кодексі України було скасовано використання фінансових нормативів бюджетної забезпеченості і використання формульного розподілу обсягів міжбюджетних трансфертів. В умовах децентралізації використання I та II кошиків для формування обсягів і структури місцевих бюджетів не знайшло подальшого розвитку.

З огляду на це 2017 року Міністерство фінансів України за участю вчених-фінансистів розробило:

1) Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки;

2) Основні напрями бюджетної політики на 2018–2020 роки.

Дотримання загальної бюджетно-податкової дисципліни на різних рівнях управління національної економіки було намічено впровадженням середньострокового бюджетного планування за рахунок:

- ✓ визначення змісту Бюджетної декларації, місцевого фінансового плану;
- ✓ посилення ролі головних розпорядників бюджетних коштів у бюджетному процесі;
- ✓ затвердження оновленого календарного плану-графіка підготовки державного бюджету;
- ✓ запровадження фіскальних правил;
- ✓ управління фіскальними ризиками;
- ✓ посилення захисних механізмів під час надання державних гарантій.

Підвищення ефективності розподілу ресурсів на національному рівні формування державної бюджетної політики з використанням програмно-цільового методу в умовах децентралізації було намічено здійснювати шляхом:

- ✓ підвищення відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів за результати діяльності;

✓ запровадження комплексної оцінки ефективності та доцільності видатків;

✓ оптимізації бюджетних програм з урахуванням стратегічних цілей;

✓ ефективного моніторингу результативності.

Новаціями середньострокового бюджетного планування в умовах децентралізації стали: оновлення бюджетного календаря; розширення бюджетних правил; узгодження стратегічного та бюджетного планування; запровадження Бюджетної декларації.

Багаторівневість бюджетної системи в Україні вказує на важливість міжбюджетних відносин щодо формування фінансових ресурсів на регіональному рівні. Реформа бюджетної децентралізації дасть змогу забезпечити збільшення ресурсів місцевих бюджетів тільки за ключової умови правильного та ефективного перерозподілу бюджетних коштів.

Здійснюючи науково-методичний супровід практичної реалізації наведених напрямів фінансового забезпечення регіонального розвитку, фахівці кафедри фінансів імені Л.Л. Тарангул ННІФБС Університету державної фіскальної служби України узагальнили отримані результати з обґрунтуванням відповідних рекомендацій. Вони викладені в представленій до уваги колективній монографії, розділи якої включають аналітико-статистичні матеріали виконання ініціативної науково-дослідної роботи «Фінансові інструменти регіонального розвитку в Україні в умовах децентралізації» (№ держреєстрації 0116U008349).

Визначивши сутність, цілі та завдання регіонального розвитку та розглянувши генезис підходів до його фінансового забезпечення, здійснена класифікація фінансових інструментів регіонального розвитку.

Монографія, крім вітчизняного, охопила вивчення та обґрунтування пропозицій щодо використання зарубіжного досвіду фінансового забезпечення регіонального розвитку в умовах децентралізації.

Особливу увагу було приділено розгляду питань бюджетної децентралізації та складових податкового, кредитного та інвестиційних фінансових інструментів, а також моделюванню впливу фінансового навантаження на регіональний розвиток.

Отже, наукове дослідження є органічним поєднанням теоретичних розробок та практичних пропозицій щодо застосування фінансових

інструментів для забезпечення регіонального розвитку, перебігу децентралізації в регіонах і її впливу на соціально-економічну та суспільно-політичну сфери регіонів. Особливістю дослідження є системність, неупередженість міркувань та наукова обґрунтованість пропозицій.

Монографія розрахована на державних експертів міністерств і відомств у сфері бюджетного планування, на відповідальних працівників центральних, регіональних і місцевих органів влади та Об'єднаних територіальних громад. Вона буде корисною аспірантам, докторантам та вченим наукових і навчальних закладів, установ та організацій України.

Завідувач кафедри
фінансів імені Л.Л. Тарангул,
к.е.н., доцент **Мирослава БЕДРИНЕЦЬ**

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

1.1. Регіональний розвиток: сутність, цілі та завдання

Упродовж останніх десяти років ми є свідками трансформаційних процесів, що відбуваються у світовій економіці та стрімко змінюють характер взаємовідносин між суб'єктами управління та модифікують їх. У цьому контексті держава як замкнений економічний простір діяльності субнаціональних утворень поступово втрачає сенс, натомість значимість регіонів суттєво зростає. Іншими словами, акценти економічних перетворень з національного рівня зміщуються на регіональний, а отже, роль держави в управлінні економікою невпинно скорочується, а перехід від єдиного «управлінського центру» регіонального розвитку до багатоцентристської регіональної політики та дієздатного місцевого самоврядування – неминучий.

XXI століття характеризується зміною підходів щодо бачення пріоритетів регіонального розвитку. Глобалізаційні процеси стимулювали вихід на міжнародну арену не лише окремих держав, а й регіонів, міст і навіть базових адміністративних одиниць найнижчого рівня. Відповідно, регіон стає суб'єктом конкурентної боротьби на різних рівнях: локальному, регіональному, державному, міжнародному, а тому значно загострилося питання забезпечення конкурентоспроможності не тільки держав, а й окремих територій, що стимулює до перегляду базових концепцій регіонального розвитку.

Регіональний розвиток – це динамічний процес, зміна внутрішньої соціально-економічної структури регіону в напрямі її вдосконалення та раціоналізації. Як правило, він має поступальний зміст, характеризується прогресивними змінами і в результаті повинен привести до формування регіону як стійкої просторової системи, що раціонально використовує свій внутрішній потенціал і гармонійно співіснує з оточуючим середовищем.

В основному розвиток визначається, планується та здійснюється на національному рівні з використанням державних інвестиційних ресурсів, якими зазвичай розпоряджаються центральні міністерства та відомства. Але впродовж останніх двох десятиліть чимало країн доповнили цю діяльність більш цілеспрямованим індивідуальним підходом до кожного регіону, намагаючись розв'язати конкретні регіональні проблеми, активно співпрацювати з громадянами та інституціями регіону. Крім того, багато урядів намагаються поліпшувати координацію всіх державних інвестицій на субнаціональному (зазвичай регіональному) рівні для підвищення їх дієвості. Також різні країни тепер частіше усвідомлюють, наскільки різними можуть бути рівні розвитку регіонів, а отже, приділяють більше уваги усуненню надмірних диспропорцій.

У цьому контексті питання дослідження сутності регіонального розвитку, зростання ваги регіонів в умовах нестабільних макроекономічних трендів, а також унаслідок динамічних змін у соціально-економічному житті країни набувають особливої значимості та потребують додаткових розвідок. Своєчасність цієї проблематики продиктована необхідністю поглиблення теоретико-методологічних засад дослідження під впливом процесів глобалізації, європейської інтеграції та децентралізації влади.

Також варто ще зазначити, що регіональний розвиток – складний багатоаспектний, багаторівневий процес якісної зміни простору, населення, господарства регіонів країни. Різноманітні аспекти регіонального розвитку досліджують фахівці різних наук, але найбільш цілісне, певною мірою інтегративне представлення процесу регіонального розвитку можна отримати, спираючись на суспільно-географічну теорію. У такому разі регіональний розвиток розглядається як суспільно-просторовий процес – зміна станів, стадій просторової організації людської діяльності в регіонах країни.

Концепції регіонального розвитку можна об'єднати у дві групи. Перші акцентують увагу на можливості досягнення рівномірності регіонального розвитку за умови максимального використання наявного ресурсного потенціалу території в поєднані з вдалими заходами регіональної політики. Вони спрямовані на географічне обґрунтування досягнення комплексності, пропорційності, збалансованості, сталості регіонального розвитку. Друга група концепцій (зокрема, стадійного,

поляризованого регіонального розвитку) акцентує увагу на нерівномірності регіонального розвитку. Вони обґрунтовують не шляхи вирівнювання рівнів розвитку регіонів, а можливості забезпечити мінімальні загальнодержавні стандарти якості життя населення під час збереження поляризованості території країни.

Регіон являє собою цілісну територію, що володіє певним набором ресурсів і специфічною ієрархічною структурою економіки, її основних підсистем, елементів і зв'язків між ними, ефективність використання й функціонування яких визначає позицію регіону серед регіонів країни і якість життя населення.

Вивчення питань регіонального розвитку здійснювалося відомими ученими, такими як: А.Н. Алімов, І.В. Брикова, В.Н. Василенко, О.С. Власюк, І.М. Володіна, В.М. Геєць, М.І. Долішній, С.І. Дорогунцов, Н.М. Жиляєва, І.О. Іртищева, Л.Л. Ковальська, В.В. Мамонова, Л.М. Наумова, Є.А. Подсолонко, В.Г. Поліщук, В.Г. Федоренко, Л.Г. Чернюк, Л.А. Яремко та іншими авторами.

Одним з ключових понять під час дослідження теоретичних підходів до регіонального розвитку є «регіон», тому необхідно визначитися з його змістовним наповненням. Серед фахівців – регіоналістів не існує усталеного бачення щодо розуміння сутності цього поняття. Варто зазначити, що методологічні підходи до визначення сутності поняття «регіон» та проблем регіонального розвитку не є сталими, а еволюціонують у процесі змін економічної реальності: від класичних теорій (де регіон – це нагромадження природних ресурсів, населення, засобів виробництва тощо) до сучасних теорій (де регіон – це багатофункціональна система з інноваційним вектором розвитку).

У сучасній економічній науці найбільшого поширення набули чотири парадигми регіону, що визначені О.Г. Гранбергом: регіон – квазідержава (середовище, в якому формуються конкурентні переваги економічних суб'єктів), регіон – квазікорпорація (квазікорпорація, яка конкурує з іншими регіонами – квазікорпораціями за збереження та залучення трудових ресурсів, залучення інвестицій, створення нових і збереження діючих підприємств тощо), регіон як інституційна одиниця (економіка регіону розглядається з позиції її потенційних можливостей і враховує базові поняття інституціоналізму: інститути, ринок, організації), регіон-соціум (стійка соціально-економічна сукупність людей, об'єднана соціальним, культурним, політичним, економічним,

екологічним простором). Іншими словами, будучи суб'єктом економічних відносин, а не тільки носієм природних, людських, економічних ресурсів, у сучасній регіоналістиці регіон розглядається як поліфункціональна та багатоаспектна система (рис. 1.1).

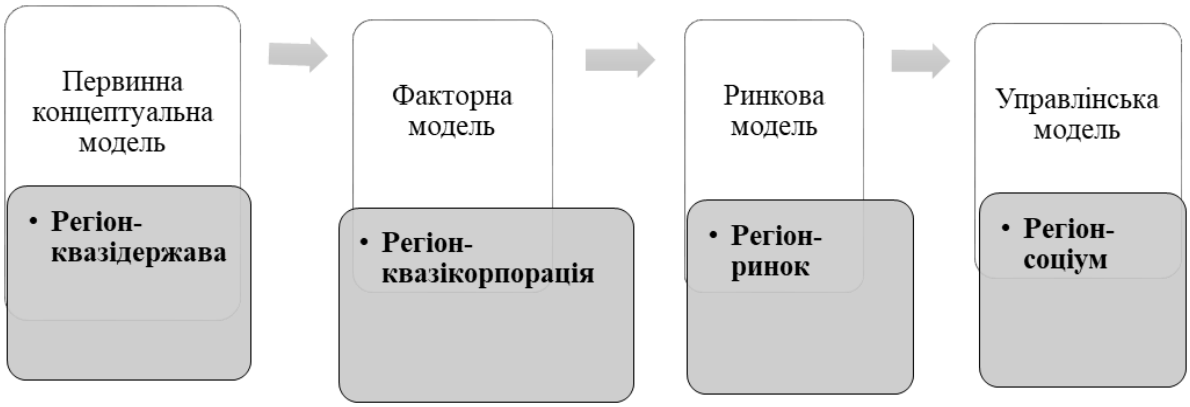


Рис. 1.1. Паридигми регіону за О.Г. Гранбергом

Регіони поділяють на території для досягнення певної мети та для вирішення конкретних завдань. В основі економічного виділення регіонів може лежати територіальний поділ праці, завдання адміністративного управління чи необхідність вирішення специфічних проблем соціально-економічного розвитку територій. У сучасних умовах розвитку економіки регіони і території функціонують у багатовимірному економічному просторі з нескінченною кількістю міжрегіональних взаємодій, а тому термін «регіон» трактується надто широко та неоднозначно.

Аналіз наявних теоретичних підходів з цієї проблематики засвідчує існування ряду підходів до розуміння сутності поняття «регіон»: економічний, соціальний, просторовий, політичний, системний тощо. Однак більшість вітчизняних і зарубіжних дослідників «тяжіють» до територіального підходу у процесі визначення цього поняття. Вітчизняні регіоналісти (думку яких автор поділяє) теж підтримують територіальний підхід до трактування сутності регіону та вважають, що «регіоном є певна територія в межах однієї чи декількох держав, яка є однорідною за певними критеріями (економічними, демографічними, екологічними, етнічними, соціальними, культурними) і за цими критеріями відрізняється від інших територій», при цьому ці ознаки мають характеризуватися єдністю і цілісністю, повинні бути

комплексоутворюючими[1]. У визначення поняття «регіон», як правило, закладають чотири умови[2]:

− регіон – це територіальне утворення;

− регіон – це частина цілісної соціальної та адміністративної системи, тому він має володіти її основними рисами;

− регіон має характеризуватися певною господарською спеціалізацією;

− регіон – це певна соціально-економічна система.

Для України можна виділити такі відносно однорідні регіональні структури: регіон – область, регіон – економічний район, регіон – адміністративний район.

У межах міжнародного поділу праці склалися наднаціональні та транснаціональні регіональні утворення.

У Законі України «Про стимулювання розвитку регіонів»[3] регіон ототожнюється з обласним рівнем адміністративно-територіального поділу. У сучасній економічній і політичній практиці регіонами є адміністративно-територіальні одиниці країни (зазвичай регіони мають відповідати рекомендаціям ЄС щодо NUTS-2). Такої самої думки (яку автор теж поділяє) дотримуються і вчені-регіоналісти ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долішнього НАН України»[4].

Основними характерними ознаками регіону є[5]:

− територіально-виробнича структура, обтяжена економічними зв'язками в сукупності усіх міст і населених пунктів адміністративної території (області);

---

[1] Соціально-економічні системи продуктивних сил регіонів України: посібник / С.І. Дорогунцов, Л.Г. Чернюк, П.П. Борщевський та ін. К.: Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана, 2002. 364 с.

[2] Сторонянська І.З. Міжрегіональні інтеграційні процеси в Україні: тенденції та перспективи розвитку. Львів: Інститут регіональних досліджень НАН України, 2009. 392 с.

[3] Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 8 вересня 2005 року № 2850-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 51. Ст. 548.

[4] Долішній М.І. Регіональна політика на рубежі XX–XXI століть: нові пріоритети. К.: Наукова думка, 2006. 512 с.

[5] Державне управління регіональним розвитком України: монографія / за заг. ред. В.Є. Воротіна, Я.А. Жаліла. К.: Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України, 2010. 288 с.

− інтегроване економічне середовище з переважно замкнутим виробничим циклом;

− виробництво кінцевої продукції на основі регіонального розподілу праці;

− функціонально-просторове середовище, де узгоджуються всі наявні на певній території чинники економічного відтворення;

− єдина комунікаційна, транспортна й економічна система;

− відносна самостійність господарювання в межах єдиного виробничого комплексу, забезпеченого власними трудовими, матеріальними і фінансовими ресурсами;

− регіональний ринок товарів і робочої сили та ринкова інфраструктура.

Європейські інституції поняття «регіон» визначають як «прямо підпорядкований рівень після державного» та виділяють місцевий, районний (окружний) і регіональний рівні. Асамблея європейських регіонів, яка 1996 р. ухвалила декларацію з регіоналізму, розглядає регіон як «територіальне утворення, сформоване в законодавчо встановленому порядку, є на порядок нижчим рівнем за загальнодержавний та наділений політичним самоврядуванням»[6]. Концепція європейського інтегрального федералізму, розглядаючи поняття «регіон», виходить з того, що «інтегруючий політичний організм взаємодіє не з людьми, а з політично організованими територіями, тобто з локальними, регіональними об'єднаннями, самоврядними і автономними»[7]. У науковій літературі досить часто розглядається системний підхід до розуміння сутності поняття «регіон».

На думку А.І. Гаврилова, регіон як соціально-економічна система може бути представлений сукупністю п'яти основних підсистем, а саме: системоутворююча база, системообслуговуючий комплекс, екологія, населення, інфраструктура ринку[8]. Регіон як цілісну систему зі своєю структурою, функціями, зв'язками із зовнішнім середовищем,

---

[6] Декларація щодо регіоналізму в Європі. Страсбург-Седекс: Асамблея Європейських Регіонів, 1996. 12 с.

[7] Фадеева Т.М. Федералистская модель Европейского Союза. *Мировая экономика и международные отношения* / Институт мировой экономики и международных отношений РАН. 2000. № 6. С. 26–28.

[8] Гаврилов А.И. Региональная экономика и управление: учеб. пособие для вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. 239 с.

історією, культурою, умовами життя населення характеризують: значна кількість взаємопов'язаних підсистем різних типів з локальними цілями; багатовекторність управління; ієрархічність структури; значне запізнення координуючого впливу за високої динамічності елементів; неповна визначеність їх стану[9]. Досліджуючи регіон як об'єкт управління, зазвичай розглядають його складові: економіко-географічну структуру, виробничо-технологічну, соціально-демографічну та структуру обслуговування[10].

У цьому контексті В.І. Чужиков доводить, що у разі формування нової парадигми регіонального розвитку (інтегральної), регіони доцільно розглядати як «складні об'єднані ієрархічні комплекси різного таксономічного рівня», причому вони можуть виконувати роль ланки в технологічному ланцюзі виробництва продукції, так і визначати динаміку соціально-економічного розвитку і міжнародну спеціалізацію держави загалом[11].

Підсумовуючи вищезазначене, важливо акцентувати на тому, що:

1) такі поняття, як «регіон», «регіональна система» та «територія», надто часто ототожнюють, при цьому обов'язково наголошують на адміністративній складовій;

2) не існує уніфікованого визначення поняття «регіон» та соціально-економічних процесів, що в ньому відбуваються. Важко не погодитися з думкою Е. Айзмена, який стверджує, що «ієрархію регіонів визначає тільки наукова проблема. Регіон детермінований тим питанням, вивченням якого ми займаємося, варто нам тільки заглибитися в суто просторове теоретизування і дефініція «регіон» зникає»[12];

3) регіон є підсистемою соціально-економічної системи країни, яка, з одного боку, гарантує збереження автономності інтересів окремих

---

[9] Ремезков А.А. Сущность и значение региона в управлении экономикой АПК. М.: Приор, 2007. 225 с.

[10] Кожурин Ф.Д. Совершенствование регионального управления. М.: Знание, 1990. 64 с.

[11] Чужиков В.І. Глобальна регіоналістика: історія та сучасна методологія. К.: Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана, 2008. 272 с.

[12] Верхоглядова Н.І., Олініченко І.В. Регіон як самокерована соціально-економічна система. *Інноваційна економіка*. 2013. № 5(43). С. 113–117.

регіонів, з іншого – зацікавлена у досягненні загальнонаціональних стратегічних цілей розвитку країни;

4) специфіка регіону та автономність його інтересів визначається економічними, географічними, політичними, соціально-культурними та іншими особливостями, які впливають на соціально-економічні процеси;

5) регіон варто розглядати як поліструктурну систему з безліччю стійких взаємозв'язків між економічними утвореннями одного рангу, які у свою чергу, визначають існування порядку вищого рангу;

6) регіон як самоорганізована та самодостатня система має на основі активізації внутрішнього економічного потенціалу забезпечувати самостійно свій розвиток.

Регіональний розвиток за своєю сутністю – це економічна концепція, яка враховує взаємний вплив економічної діяльності та інтеграції ринків на територіально-географічні об'єкти. Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що розвиток теорії і методології регіональних досліджень лежить у площині поглиблення предмета досліджень шляхом переосмислення нових процесів і явищ, що, у свою чергу, потребує ґрунтовного вивчення закономірностей, принципів, факторів, інструментів тощо регіонального розвитку. Процеси регіонального розвитку обумовлюються дією загальних і спеціальних законів економіки, які відображають об'єктивні взаємозв'язки та взаємозалежності в процесі виробництва, розподілу та споживання певних благ. Закономірності регіонального розвитку відображають причиново-наслідкові зв'язки та неоднозначну залежність (швидше ймовірнісну), а це означає, що результат дії зовнішніх збурень є передбачуваним, але точність такого передбачення може відхилятися від початкового стану.

Серед основних законів регіонального розвитку варто виокремити:

1. Закон територіального зростання виробництва та вирівнювання рівнів соціально-економічного розвитку регіонів (базується на поступовому розвитку виробничих сил, що зумовлений дією ряду чинників: інноваційних, інформаційних, інтелектуальних. Передбачає рівномірний територіальний розподіл виробництва, конвергенцію регіонів за соціально-економічними показниками розвитку. У випадку нерівномірного зростання відбувається вирівнювання рівнів розвитку. Диференціацію соціально-економічних індикаторів контролює уряд).

2. Спеціалізації міжрегіональних зв'язків і формування регіональних ринків (задає правила виробничого профілювання регіонів та удосконалює міжрегіональні зв'язки; зобов'язує проводити обґрунтування найефективніших напрямів розвитку кожного регіону в системі загальнодержавного поділу праці, спонукає до участі регіону в зовнішньоекономічній діяльності).

3. Комплексного розвитку структурних перетворень і диверсифікації господарства регіонів (внормовує закономірності функціонування явищ і процесів територіального розподілу праці і допускає необхідну пропорційність господарства різних територіальних утворень і їх систем, відповідність економіки кожного регіону природним, економічним, культурним умовам. По суті, цей закон управляє структурною перебудовою господарства регіонів для підвищення рівня життя населення).

4. Міжрегіональної економічної інтеграції та укріплення економічних основ державності (інтеграційні процеси в економіці регіонів є об'єктивною необхідністю та однією з форм поглиблення і розширення територіального розподілу праці, розвитку науково-виробничої кооперації регіонів)[13, 14, 15]. З огляду на закономірності регіонального розвитку доцільним є визначення принципів, реалізація яких лежить в основі формування ефективної регіональної політики держави.

У науковій літературі найбільшого поширення набули такі принципи регіонального розвитку[16]:

а) регіонального та комплексного розміщення виробництва (розміщувати об'єкти виробництва потрібно так, щоб досягалась максимальна ефективність і прибутковість функціонування підприємств і галузей, при цьому було збережено комплексне використання природних, трудових тощо ресурсів);

---

[13] Заблоцький Б.Ф. Регіональна економіка: навч. посіб. Львів: Новий світ-2000, 2007. 548 с.

[14] Клиновий Д.В., Пепа Т.В. Розміщення продуктивних сил і регіональна економіка України: навч. посіб. К.: Центр навчальної літератури, 2006. 728 с.

[15] Джаман М.О. Теорія економіки регіонів: навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2014. 384 с. URL: http://pidruchniki.com/1584072062958/rps/teoriya_ekonomiki_regioniv

[16] Там само.

б) збалансованості та пропорційності розміщення виробництва (передбачає дотримання балансу між виробничими потужностями та наявністю різних видів ресурсів);

в) внутрішньодержавного та міжнародного територіального поділу праці (має бути враховано спеціалізацію регіонів усередині країни та спеціалізацію й економічні зв'язки між державами);

г) принцип обмеженого центризму (важливий, оскільки уособлює поєднання інтересів країни та її регіонів передбачає, що розвиток окремого регіону не має суперечити державній регіональній політиці).

Рівень розвитку регіону визначається рядом чинників (як загальносистемні, так і чинники зростання темпів розвитку), які є визначальними, а саме: методи управління регіональною економікою, відносинами всередині регіональної системи, раціональним використанням регіональних переваг, взаємоузгодженістю різних гілок влади в прийнятті ефективних рішень, що максимально враховують інтереси всіх сторін, інновації, людський і соціальний капітал.

Вченими було передбачає вирішення ряду таких завдань:

− створення умов для економічного і соціального розвитку регіону, приведення в дію механізмів економічного зростання, модернізації промислового виробництва та структурної перебудови економіки;

− стимулювання (через концентрацію бюджетних та позабюджетних ресурсів) розвитку пріоритетних, з високою доданою вартістю галузей економіки, здатних забезпечити високу якість життя і рівень доходів населення;

− здатність регіональних органів влади забезпечити відповідність оперативних рішень стратегічним цілям і завданням;

− створення рівних умови діяльності для всіх суб'єктів господарювання і рівнодоступність бюджетних послуг для населення;

− забезпечення стійкого зростання доходів і зайнятості населення регіону, націленого на згладжування міжтериторіальних і міжгалузевих диспропорцій у сфері праці;

− націленість процесу економічного зростання на підвищення рівня якості та умов життя населення в межах регіону шляхом проведення ефективної соціальної політики[17].

[17] Экономика муниципального сектора: учеб. пособие / под ред. А.В. Пикулькина. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. 464 с.

Цей комплекс пріоритетних цілей регіонального соціально-економічного розвитку перебуває в тісному взаємозв'язку із системою стратегічного інструментарію цього процесу. У нього входять такі елементи: бюджетно-податкова політика, розвиток системи ззовні регіональних зв'язків, комплекс соціального інструментарію та інвестиційної підтримки економічної активності населення, сприяння структурній перебудові економіки регіону, а також екологічна політика, спрямована на формування оптимального середовища для життя людей і ведення бізнесу в регіоні[18].

Аналіз пріоритетів і цілей стратегічного впливу на регіональний розвиток показав їх залежність від глибини проникнення ринкових відносин у систему регіонального відтворення, розвиненості ринкової інфраструктури. Якісною характеристикою такої залежності виступає ринковий потенціал регіональної економіки. Усе це свідчить про можливість елементів системи регіонального відтворення сприймати вплив стратегічного інструментарію і через це забезпечувати ефективні перетворення соціально-економічних відносин у регіоні. Тому важливою частиною методологічного аналізу регулювання його розвитку виступає аналіз того ринкового потенціалу, яким володіє система регіонального відтворення.

Одним із значущих напрямів цього процесу виступає підтримка розвитку високотехнологічних видів виробництва і в цілому інноваційної діяльності, сприяння розвитку пріоритетних для регіону наукомістких технологій. В основі цього повинна лежати модернізація традиційних видів виробництва, зайнятих у ключових галузях економіки регіону, а основне – створення інвестиційно привабливих умов для входження в регіон нових брендових компаній і сфери інтелектуальних послуг[19].

Іншим напрямом виступає розвиток сфери обслуговування в рамках регіону шляхом створення нових, модернізації та диверсифікації існуючих видів виробничих і споживчих послуг, що надаються

---

[18] Організаційно-економічний механізм розвитку регіону: трансформаційні процеси та їх інституційне забезпечення: монографія / кол. авт.; за ред. д.е.н., проф. А.Ф. Мельник. Тернопіль: Економічна думка, 2003. 608 с.

[19] Пашкус В. Ю. Конкурентоспособность общественного сектора в новых экономических условиях: понятия и критерии оценки. URL: http://vestnik.udsu.ru/2011/2011-024/vuu_11_024_08.pdf

фірмами приватного сектору регіональної економіки. Необхідною умовою цього виступає становлення гнучкого і диверсифікованого ринку робочої сили, здатного надати необхідну кількість працівників високої кваліфікації, а також модернізація ділової інфраструктури. Під цим розуміється розвиток транспортних, інформаційних, телекомунікаційних, маркетингових та консультаційних послуг поряд зі становленням елементів, що традиційно належать до науково-освітнього комплексу регіону, що включає систему освіти, науки і досліджень.

Третім напрямом розширення ринкових можливостей економіки регіону виступає розвиток фінансової та інноваційної інфраструктури, системи венчурного фінансування та інвестиційних фондів і агентств із залучення інвестицій для нових і розширюючих свою діяльність фірм[20].

Об'єктивно існуючі регіони різних ієрархічних рівнів є складовими просторової організації суспільства. З огляду на це цілком об'єктивною є відповідність регіонального розвитку тенденціям та закономірностям суспільного розвитку в цілому, що має стадійно-еволюційний характер. Отже, у розвитку регіонів різних ієрархічних рівнів виділяються три основні стадії: доіндустріальна, індустріальна та постіндустріальна. Між основними стадіями існують і проміжні – низькоіндустріальна та високоіндустріальна.

Реальний регіональний розвиток не являє собою невідворотного односпрямованого лінійного процесу. Навпаки, він характеризується різноспрямованістю та поліваріантністю. Внаслідок дії комплексу чинників (як об'єктивних, так і суб'єктивних) на осі розвитку можуть виникати точки біфуркації, в яких відкриваються своєрідні «пучки можливостей». Іншими словами, в певні моменти, коли система перебуває в нестійкому стані, може змінитися напрям її розвитку за одним із декількох альтернативних варіантів. Виключно важливе значення під час визначення шляху розвитку регіонів у таких ситуаціях відіграє чинник адекватної поведінки еліт та свідомих цілеспрямованих дій соціуму.

Одним з таких економічних інструментів є програмно-цільовий метод, який відповідає специфіці розвитку ринкових відносин на

[20] Муниципальное управление: бизнес-инкубаторы. М., 2001.

мезорівні української економіки. Цей метод дозволяє також враховувати комплексність проблеми соціально-економічного розвитку регіонів на основі його конкурентоспроможності.

Основою економічних форм програмного впливу на регіональне відтворення має стати використання ринкових механізмів функціонування регіональних підприємств і організацій різних форм власності, суб'єктів державного управління.

Соціально-економічний розвиток регіонів на сьогодні характеризується покращенням показників, які вразливі до кризових явищ сфер, − як пряме іноземне інвестування та зовнішня торгівля товарами. Причинами цього становища є паростки макроекономічної стабілізації і той чинник, що кожен регіон починає вирішувати питання власного економічного розвитку не в останню чергу внаслідок фінансового зміцнення територіальних громад та формування об'єднаних територіальних громад. 2016 року в результаті реформи децентралізації влади було змінено систему фінансування та знайдено інструменти фінансування регіонального і місцевого розвитку, які дозволяють місцевій владі ефективно вирішувати проблеми на місцях і не допускати їх виникнення. У результаті цього кількість дотаційних місцевих бюджетів знизилась на 25 %[21]. Значно зросли обсяги доходів місцевих бюджетів.

Стратегічні цілі регіону визначаються з урахуванням «викликів» зовнішнього оточення (глобалізація економіки, зростання ролі нематеріальних активів в епоху економіки знань, залежність від цін на енергоносії) і ключових проблем (географічна віддаленість і нерозвинена транспортна інфраструктура, домінування паливного сектору в структурі економіки області, обмежений доступ до капіталу, низький рівень доходів населення).

Декомпозиція стратегічних цілей дозволяє сформувати дев'ять груп цілей першого рівня, завдань і заходів щодо їх реалізації (рис. 1.2).

[21] Гройсман В. Кількість дотаційних бюджетів знизилась на 25 %. TVi, 24 лютого 2017 року. URL: http://tvi.ua/novini/kilkist-dotacijnih-byudzhetiv-znizilas-na-25-grojsman.html

Стратегічні цілі регіону

Створити динамічно розвинену, збалансовану і конкурентоспроможну економіку, забезпечуючи високий рівень доходів населення	Високий рівень благополуччя населення і стандарти якості життя	Перетворити регіон у найкраще місце для життя, роботи та відпочинку

Цілі першого рівня

1. Високий рівень розвитку підприємництва
2. Ефективна і збалансована економіка
3. Висока інвестиційна привабливість
4. Високий ступінь інтернаціоналізації регіональної економіки
5. Якість людських ресурсів і ефективний ринок праці
6. Розвиток інфраструктури
7. Збереження і розвиток природного капіталу
8. Покращення умов для життя, роботи, відпочинку, виховання дітей
9. Ефективність виконавчої влади

Рис. 1.2. Система стратегічних цілей розвитку регіону з урахуванням його конкурентоспроможності[22]

Для кожного з названих компонентів повинні бути визначені індикатори та контрольні показники, що дозволяють оцінити ступінь досягнення планованих результатів.

Як інформаційні основи цього процесу, виступають статистичні дані, а також матеріали спеціально організованих досліджень[23].

Процес стратегічного планування на рівні регіону здійснюється зверху вниз: від визначення стратегічного бачення і місії, розробки стратегії і вибору пріоритетних ініціатив Адміністрації до визначення показників ефективності діяльності Адміністрації щодо досягнення стратегічних цілей, а також формулювання вимог до її організаційної структури та принципів управління.

Результатами процесу стратегічного планування в регіоні є: стратегічне бачення, довгостроковий і середньостроковий стратегічні

[22] Адміністративна реформа в Україні. *Український правовий часопис*. 2016. Випуск 4. 107 с.

[23] Там само.

плани, а також оперативний (1–3 роки) інтегрований (крос-функціональний) план регіональної адміністрації та оперативні плани регіональних підрозділів[24].

Система стратегічного управління регіоном, залежно від горизонтів планування і цільової спрямованості, включає такі елементи: стратегію розвитку регіону на довгостроковий період (зокрема регіональну інноваційну стратегію і стратегію зниження бідності), програму соціально-економічного розвитку регіону, цільові програми (за напрямами розвитку, джерел фінансування та ін.) й оперативні плани і бюджети Адміністрації області, її ключових підрозділів, а також місцевих утворень.

Стратегічний аналіз конкурентних переваг регіону дозволяє на основі використання модифікованої типології регіонів виявити стратегічний фокус Адміністрації області з розвитку територій та ідентифікувати на території регіону зони розвитку.

Вибір пріоритетних (базових) секторів економіки проводиться з урахуванням двох груп критеріїв привабливості сектору і наявності (або можливості їх створення) на території регіону умов для розвитку сектору[25].

У результаті фінансового моделювання можна отримати прогноз структури економіки регіону на перспективу, включаючи структуру базових і підтримуючих галузей.

У процесі реалізації стратегії соціально-економічного розвитку в регіоні особливого значення набуває наявність і ефективність використання інтелектуальних ресурсів. Це розгляд закономірностей становлення інноваційного аспекту стратегії регіонального розвитку. Цей аспект розглядається як узгоджене бачення пріоритетів, стратегічних інструментів і ресурсів для їх реалізації, кінцевих результатів і критеріїв ефективності з боку різних суб'єктів стратегічного впливу (органів влади, великих компаній, суб'єктів середнього та малого бізнесу, наукових, освітніх організацій) на систему регіонального відтворення.

Внутрішній зміст інноваційного аспекту регіональних соціально-економічних перетворень виражається у взаємозв'язку властивостей і

[24] Ансофф И. Стратегическое управление. М., 1989.

[25] Блейклі Е. Дж. Планування місцевого економічного розвитку: теорія і практика; пер. з англ. Львів: Літопис, 2002. 416 с.

відносин, що реалізуються в різних формах: наукова, проєктно-конструкторська, технологічна діяльність, дослідні розробки, робота з освоєння інновацій у виробництві, їх реалізація. Сутність інноваційної складової регіональної стратегії полягає в єдності всіх утворюючих її якісних елементів, властивостей, внутрішніх процесів, зв'язків, напрямів і тенденцій розвитку окремих процесів у регіональному відтворенні. Інноваційний аспект реалізації стратегії регіонального розвитку представляє цю діяльність як доведення науково-технічних ідей, винаходів, розробок до результату, придатного до практичного використання та тиражування. Це, у свою чергу, передбачає комплекс наукових, технологічних, організаційних, фінансових і комерційних заходів, у своїй сукупності які призводять до інновацій[26].

Реалізація механізмів активізації інноваційної діяльності в регіоні виступає важливим пріоритетом стратегії його комплексного соціально-економічного розвитку. Це, у свою чергу, передбачає активну взаємодію та координацію зусиль як регіональної адміністрації, так і науково-освітніх організацій, виробничо-комерційних і фінансових фірм, а також приватних інвесторів. Результатом такої взаємодії вбачається розширення виробництва високотехнологічних товарів і послуг у регіоні, просування цієї продукції на міжрегіональний і міжнародний ринки, а також державна підтримка ефективної взаємодії між наукою і бізнесом, посилення конкурентних переваг регіону.

Перед регіональними господарськими комплексами з'являються нові перспективи розвитку, зумовлені впливом таких чинників. По-перше, це продовження децентралізації влади та передачі дохідних джерел бюджету на рівень громад. Цей чинник є важливим для впливу на соціально-економічне становище саме регіонів. Важливими для розвитку регіонів є санкції у зовнішній торгівлі. А по-друге, зміна конфігурації міжрегіональної взаємодії всередині країни та поява нових виробничо-збутових зв'язків регіонів на зовнішніх ринках. Унаслідок дії цього чинника з'являється необхідність поступової зміни структури виробництва в регіонах, що надає регіонам нові можливості у формуванні нішевих виробництв, зміні спеціалізації, упровадженні

[26] Геєць В. Інноватівно-інноваційний шлях розвитку – модернізаційний проєкт розвитку української економіки і суспільства початку XXI століття. *Банківська справа*. 2002. № 4.

інноваційних технологій. Кожен із цих чинників формує умови для існування та життєдіяльності регіонів у новій якості, що потребує відповідного регулювання регіонального розвитку з боку держави. Більшої ефективності регулюванню і загалом державній регіональній політиці могло б надати застосування комплексного підходу до розвитку територій. На думку фахівців, у регіональній політиці необхідно перейти від політики вирішення точкових проблем до політики комплексного розвитку територій, комплексного планування територій[27]. Тим самим можна досягти цілей забезпечення стабільного й ефективного розвитку регіонів.

На регіональному рівні управління забезпечується розвиток регіону як об'єкту управління, створюються умови для впровадження та реалізації змін у практику управління, стимулюється пошук доцільних механізмів управління процесами змін на рівні регіону. На цьому рівні управління змінами забезпечується ефективний розвиток регіону за умов, що зміни, які в ньому відбуваються, відповідають пріоритетам і перспективам розвитку регіону, а саме положенням, зафіксованим у стратегічних документах; забезпечені відповідні умови для різних форм стимулювання суб'єктів управління до запровадження змін; органи управління регіоном володіють та використовують засоби управління, що забезпечують ефективний розвиток регіону; суб'єкти системи регіонального управління здатні вирішувати завдання, що стоять перед управлінням змінами регіону.

Складність змін полягає у тому, що важко визначити всі чинники, які можуть впливати на них, і на які потрібно вплинути. Є незаплановані чинники, яких неможливо уникнути: політика уряду, яка постійно змінюється; лідери, які зникають з політичної арени; посадові особи, які зазнають ротації; нові технології, які впроваджуються; імміграція, яка зростає; економічна криза, через яку зменшується доступ до ресурсів; конфлікти, що виникають, тощо. Кожна нова незначна зміна, незаплановані чинники спричиняють непередбачувані ускладнення і реакції.

Зовнішні чинники змін пов'язані насамперед з викликами зовнішнього оточення: процесами демократичного врядування, відкритістю,

---

[27] Нудельман В.І. Для чого потрібні генплани територій. 7 січня 2017 року. *Українська правда*. URL: http://www.pravda.com.ua/columns/2017/01/7/7131578/

появою нових технологій, загостренням конкурентної боротьби, політичними трансформаціями, змінами в законодавстві тощо. Внутрішніми чинниками виступають внутрішні імпульси розвитку країн, прояви свіжих поглядів, ідей політичних та управлінських еліт.

Як зовнішні, так і внутрішні чинники є поштовхом для проведення змін, виступаючи рушійною силою їх реалізації. Поштовхом реформ у країнах світу в основному були внутрішні структурні чинники. Діапазон реформ змінювався у відповідно до політичного, економічного і соціального контексту кожної країни. Проте саме фінансові труднощі стали основною причиною змін. Обмежені фінансові ресурси примушують країни шукати кращих альтернатив з метою досягнути більшого результату з меншими витратами.

І ще однією причиною є політичний тиск, який можна розглядати як другий основний чинник реформ.

З метою ефективної реалізації змін важливо прогнозувати проблеми процесу реалізації змін (залежність від наявних ресурсів; політична воля до змін; здатність і бажання груп інтересу реально сприяти проведенню змін). З огляду на це знову ж таки актуалізується важливість навчання. Підготовка менеджерів є інструментом, який широко використовується в управлінні змінами. У цілому навчання має дві мети: пояснити політичні та технічні аспекти реформування і заохочувати до горизонтального та вертикального діалогу між керівниками. Додатковим значенням навчання є те, що воно детально роз'яснює необхідність змін для тих, хто несе відповідальність за реалізацію реформ.

Отже, визначення сутності регіону і регіональної системи є досить важливими в дослідженнях регіонального розвитку, оскільки саме на рівні регіону та регіональної системи формується та функціонує соціо-еколого-економічна система. А сам регіональний розвиток необхідно розглядати як режим функціонування регіональної системи, який орієнтований на позитивну динаміку параметрів рівня та якості життя населення, забезпечену стійким, збалансованим соціально орієнтованим відтворенням, власне, соціального, господарського, ресурсного та екологічного потенціалу території.

1.2. Генеза теоретичних підходів до фінансового забезпечення регіонального розвитку

Одним з найбільш вагомих інститутів забезпечення соціально-економічного розвитку країни є фінансова система, досягнення ефективних показників суспільного розвитку можливе у разі використання інструментів виваженої фінансової політики.

Посилення інтересу до поглибленого аналізу регіональної проблематики в усіх її вимірах – одна з прикметних ознак розвитку сучасної економічної науки та соціально-економічної політики[28]. Представниками економічної науки, які досліджують проблеми регіональної економіки, наголошується на тому, що регіоналістика забезпечує теоретично і практично впровадження новітніх інтеграційних процесів, що має прямий вплив на державу в цілому.

В умовах трансформації публічного управління розвиток системи регіонального управління постійно перебуває у стані модифікації та модернізації, розширюється та урізноманітнюється. Вивченню регіональних проблем приділяється значна увага українськими науковцями, присвячено численні наукові цілеспрямовані фундаментальні дослідження. Ключовими питаннями в цьому аспекті виступають питання регіональних фінансів та фінансового забезпечення, пов’язаних із здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади та виконанням рішень органів державної влади. Своє відображення вони знайшли в численних публікаціях вітчизняних і зарубіжних авторів. Але при всіх здобутках є достатньо питань, які потребують подальшого наукового дослідження. Залишається потреба оптимізації фінансових ресурсів регіону з метою забезпечення його сталого соціально-економічного розвитку, що активізується в умовах фінансової кризи та зростання фінансової залежності від зовнішніх кредиторів та інвесторів, проєктування інвестиційної моделі розвитку регіону, вирішення проблем розвитку фондового ринку та забезпечення регіональної фінансової безпеки з урахуванням напрацювань вітчизняної практики, зарубіжного досвіду

[28] Щеглова О.Ю. Житлове будівництво як стимулятор регіонального розвитку економіки України. *Коммунальное хозяйтво городов.* Серія: Економічні науки, 2010. Випуск 94. С. 259–263.

та новітніх підходів. Очевидно, що є пошук відповідей на сформовані вище питання уможливлюється й через глибокий аналіз фінансового забезпечення регіонального розвитку в історичній ретроспективі.

З метою дослідження закономірностей на основі теоретичних аспектів регіональних фінансів та фінансового забезпечення доцільно вивчити історичні особливості. Але впорядкована спроба розуміння регіонального розвитку була зроблена лише на початку XIX ст. і пов'язана із формуванням так званого локаційного напряму в регіональних дослідженнях, які пов'язували економічний розвиток з раціональним розміщенням підприємств спочатку аграрної, а згодом і промислової сфери[29]. Напрямки та методологічні концепції в регіональних дослідженнях були закладені економічними теоріями Й. Тюнена, В. Лаунхардта, А. Вебера, В. Кристаллєра, А. Льоша. Найбільш потужні наукові школи склалися в Німеччині, Швеції, Великобританії, США і Франції.

На думку В.І. Чужикова, історія регіональної науки налічує не більше ніж 250 років[30].

Двома основними теоріями фінансового забезпечення регіонального розвитку є неокласична теорія і теорія кумулятивного зростання.

Неокласична теорія базується на виробничій функції. Регіони розглядаються як виробничі одиниці, між якими за допомогою ринків факторів виробництва може встановитися взаємозв'язок і рівновага. Нерівномірний розвиток регіонів у моделях пояснюється тимчасовими відхиленнями від рівноваги або слідством неадекватного корегування впливу зовнішніх подій. На думку дослідників, у довгостроковій перспективі диференціація регіонів за рівнем соціально-економічного розвитку повинна скорочуватися, відбуватимуться згладжування й конвергенція регіональних рівнів економічного розвитку[31]. Теоретичною основою, на базі якої формувалася парадигма

---

[29] Реутов В.Є., Головченко Н.З. Генезис теоретичних поглядів на регіон та регіональний розвиток. *Економіка та держава*. 2010. № 3. С. 17–22.

[30] Чужиков В.І. Глобальна регі оналістика: історія та сучасна методологія: монографія. К.: КНЕУ, 2008. 272 с.

[31] Решетило В.П., Островський І.А., Можайкіна Н.В. Регіональні аспекти теорій економічного зростання. *Ефективна економіка*. 2017. № 3, 6. С. 17–22. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5628

регіонального економічного розвитку неокласичного напряму, слугували роботи Х. Зіберта, Дж. Бортса, Й. Шумпетера, А. Маршалла, Ч. Джонса, Р. Холла, Г. Менкью. Неокласики в теорію розвитку регіону привнесли: ефект масштабу виробництва, запропонували правила конвергенції регіонів, міжрегіональної торгівлі, міжрегіональної мобільності факторів виробництва, збалансованого (стійкого) зростання, умови вільної конкуренції. Філософія неокласичних теорій регіонального розвитку базується на ідеї зменшення міжрегіональних асиметрій розвитку шляхом застосування механізму «стихійного ринку», згідно з яким фактори виробництва перетікають регіони, де за них платять більшу ціну. До ключових факторів регіонального зростання вони відносили транспортні витрати, соціальні, політичні, географічні чинники[32].

Базовою серед моделей кумулятивного зростання є модель Гуннара Мюрдаля. Згідно з цією моделлю спеціалізація та ефект масштабу виробництва згодом можуть збільшити стартові незначні переваги певної території. У результаті переваги певних місцевостей приводять до прискорення їх розвитку разом із збільшенням відставання регіонів-аутсайдерів. Г. Мюрдаль зробив висновок про те, що зростання економіки відбувається нерівномірно, а рівні економічного розвитку територій не зближаються. Можливо, лише деяке зближення рівнів їх розвитку[33]. Яскравими представниками групи кумулятивного зростання є Ф. Перру, Дж. Фрідман, Х. Гірш, Ж-Р. Будвіль. В основі цього напряму теоретичних досліджень регіонального розвитку закладено положення про: виникнення центрів зростання і каналів його поширення в просторовій економіці, утворення агломерацій і центральних місць, дифузія нововведень, розвиток периферійних територій, постійна віддача від масштабу, нерівномірне зростання в умовах вільної конкуренції. При цьому просторовими чинниками зростання вважають: територіальний поділ праці, мобільність факторів виробництва, інновації та різні нововведення, канали їх поширення, локалізація, що

[32] Возняк Г.В. Сучасні теорії та парадигми регіонального розвитку: практичний вимір для України. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2015. № 3, 5. С. 671–677. URL: http://global-national.in.ua/archive/5-2015/138.pdf

[33] Решетило В.П., Островський І.А., Можайкіна Н.В. Регіональні аспекти теорій економічного зростання. *Ефективна економіка*. 2017. № 3, 6. С. 17–22. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5628

пов'язана з відсутністю мобільності факторів виробництва та особливостями регіонів[34].

Історія теорії розміщення виробництва починається з публікації 1826 р. книги Йоганна Тюмена «Ізольована держава», в якій вперше автор використав просторові методи аналізу. Його послідовник Вільгельм Лаунхардт продовжив вчення і 1882 р. опублікував працю «Практика ефективного місцеположення промислового об'єкта», в якій розрахував пункт оптимального розташування виробництва геометричним методом розрахунків валового (локального) трикутника (проблем трьох точок) залежно від ринку збуту продукції для одного виду продукції з урахуванням: витрат виробництва, віддаленості джерел сировини та знаходженням вагових співвідношень перевезень вантажів і відстаней, допускаючи, що в усіх напрямах існують однаково гарні умови транспортування, вартість яких пропорційна масі та відстані перевезення, а також відомі місця розташування джерел сировини, палива та пункту збуту[35].

Далі 1909 р. у роботі «Про штандарт промисловості» викладена теорія Альфреда Вебера. Вона заснована на певній ізольованій, замкненій у господарському відношенні території, на якій уявно припускається наявність паливних та інших ресурсів, широкий розвиток залізничного транспорту, необмежена кількість робочої сили. Найдоцільнішим місцем розміщення нового промислового підприємства А. Вебер вважає те місце, де підприємство працювало б з найменшими витратами виробництва. З огляду на елементи собівартості промислового продукту він розрізняє два чинники або «орієнтації», що впливають на процес розміщення основного промислового виробництва країни – транспортну орієнтацію та орієнтацію на дешеву робочу силу[36].

---

[34] Возняк Г.В. Сучасні теорії та парадигми регіонального розвитку: практичний вимір для України. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2015. № 3, 5. С. 671–677. URL: http://global-national.in.ua/archive/5-2015/138.pdf

[35] Тульчинський Р.В. Теорії регіонального розвитку у генезисі економічної думки. *Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності*. 2017. Вип. 16. С. 166–172. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpaeiv_2017_16_24

[36] Сидорченко Т.Ф., Задворна О.В., Ліпанова О.А. Регіональна економіка: навчальний посібник. Бердянськ, 2012. 172 с.

Поштовхом теорії розміщення регіональних центрів є теорія «Центральних місць», що розроблена німецькими вченими Вальтером Кристаллером та Августом Льошем. В. Кристаллер спробував сформулювати вказану концепцію у своїй роботі «Центральні місця в Південній Німеччині» 1933 р. Продовжив її А. Льош у «Теорії просторової економіки». До основних понять запропонованої теорії відносять: пороги послуг, радіуси обслуговування, центри обслуговування, ранги послуг, ранги центрів обслуговування, зони обслуговування, ієрархію центральних місць та їх зон обслуговування, просторове зонування обслуговування різних рангів.

Ці зони обслуговування уявляються ніби бджолині стільники, а заселена територія вкривається правильними шестикутниками без проміжків і пустот, що дозволяє мінімізувати середню відстань для збуту або обслуговування. На думку В. Кристаллера, рівномірне розміщення невеликих населених пунктів утворює ядра розселення, що веде до виникнення ієрархії поселень, в якій до більшого населеного пункту тяжіє шість менших поселень одного рангу. У межах одного ієрархічного рівня розміри всіх поселень однакові й склад підприємств сфери послуг однотипний[37].

У теорії виявлені просторові закономірності розміщення міст, знання яких необхідно для поліпшення територіальної організації суспільства та вдосконалення адміністративно-територіального поділу Німеччини[38].

Економіст та географ, який був прихильником кейнсіанства, Уолтер Айзард опублікував роботи 1956 р. «Місце і простір – економіка» та 1960 р. «Методи регіонального аналізу; Вступ до регіональної науки», в яких запропоновано інтегральну модель територіальної проєкції соціально-економічного життя суспільства як економічного ландшафту території, що базується на споживчому попиті та його географічному розташуванні, а також на наявності інших економічних ресурсів. Учений один з перших запропонував оцінку регіону з урахуванням розвитку соціальної інфраструктури та визначенням

[37] Мартусенко І.В., Погріщук Б.В. Регіональна економіка: підручник. Тернопіль: Крок, 2015. 626 с. URL: https://pidru4niki.com/76312/rps/teoriyi_formuvannya_regionalnoyi_ekonomiki_rozvitok_suchasnih_regionalno-ekonomichnih_znan

[38] Голубчик М.М. Соціально-економічна географія: підручник К., 2015. 576 с. URL: https://stud.com.ua/26346/geografiya/sotsialno-ekonomichna_geografiya

коефіцієнту локалізації, який дозволяє зіставити порайонний розподіл показників (зайнятості, випуску продукції, основних засобів та ін.) у цій галузі промисловості з подібним розподілом вихідної величини сумарного значення показника в галузі по країні та дає можливість зіставлення процентного розподілу двох параметрів у порайонному розрізі[39].

Також до теорії регіонального розвитку внесли свій вклад представники англо-американської школи. Відмітимо динамічну концепцію територіального розвитку Майкла Сторпера і Річарда Уокера, щодо неї виділяють такі етапи вказаного розвитку: 1) розміщення підприємств на нових територіях; 2) нарощування потужностей за рахунок зміцнення їх ринкових позицій; 3) перенесення виробництва на периферію; 4) просування виробництва під впливом інноваційних чинників.

Альберт Хіршман у книзі «Стратегія економічного розвитку», опублікованої 1950 року, в теорії «прямого та оберненого зв'язку» також виступив у підтримку «несбалансованого зростання», що може дати стимул для мобілізації потенційних резервів в інтересах розвитку.

Великий внесок у теорію економічного простору внесли Ф. Перрокс і Ж. Будвіль, яким належить регіональне тлумачення полюса зростання й виділення видів економічних просторів: гомогенне, поляризоване, планове. Економісти розвинули закономірності територіальної концентрації ресурсів держави, а центри, які формують поляризований простір, стають полюсами концентрації чинників виробництва та забезпечують найбільш ефективне їхнє використання, разом з цим «полюси економічного зростання» становлять опорні точки каркасу території.

Джордж Фрідмана «Центр та периферія» 1961 р. Розробник теорії «центр-периферія». Відповідно до його концепції вирізняється нерівномірність економічного зростання, і процес просторової поляризації неминуче породжує диспропорції між центром і периферією. Периферія не є однорідним полем, вона підрозділяється на так звану внутрішню, що тісно пов'язана з ядром і безпосередньо одержує від

[39] Тульчинський Р.В. Теорії регіонального розвитку у генезисі економічної думки. *Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності*. 2017. Вип. 16. С. 166–172. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpaeiv_2017_16_24

нього імпульси розвитку, і зовнішню, на яку ядро практично не спричиняє впливу. Центр і периферія на будь-якому просторовому рівні пов'язані між собою потоками інформації, капіталу, товарів, робочої сили[40]. Науковець стверджує, що економічне зростання концентрується тільки в містах, це і є визначальним у характері взаємодії між центральними і периферійними структурами.

Теорія «полюсів зростання» отримала подальший розвиток у роботах Пьєра Потье про осі розвитку. Центральна ідея полягає в тому, що території, які розташовані між полюсами зростання і забезпечують транспортний зв'язок, отримують додаткові імпульси зростання завдяки збільшенню вантажопотоків, розповсюдженню інновації, розвитку інфраструктурі. Тому вони перетворюються в осі розвитку, що визначають разом з «полюсами зростання» просторовий каркас економічного зростання великого регіону чи країни.

Важливе місце серед теорій кумулятивного зростання займає модель «дифузія нововведення» чи «хвиля нововведень» Торстена Хегерстранда. 1967 року економіст видав книгу «Дифузія інновацій як географічний процес», де він виклав галузеву теорію просторової інновації. Ця модель дозволила з'ясувати механізм впливу науково-технічного прогресу на розвиток і розміщення господарства. Ключова думка цієї теорії зводиться до того, що інновації зароджуються в інноваційних центрах – країнах або регіонах, які різняться високим рівнем розвитку, вже потім переміщуються на периферію економічного простору, тобто до менш розвинених територій[41].

Хосе Рамон Ласуен 1969 року видав книгу «На полюсах зростання», де, відповідно до його теорії, виділено загальні положення. Полюс зростання – регіональний вузол підприємств, пов'язаний з експортним сектором економіки регіону, зростає за рахунок імпульсів, породжених загальнонаціональним попитом, що сприймаються в процесі конкуренції між полюсами. Імпульс зростання передається до

[40] Гарус А.Г., Журавльов О.В. Застосування теорії «Полюсів зростання» до економічного розвитку України. *Ефективна економіка.* 2015. № 8. С. 17–22. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4245.

[41] Возняк Г.В. Сучасні теорії та парадигми регіонального розвитку: практичний вимір для України. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2015. № 3, 5. С. 671–677. URL: http://global-national.in.ua/archive/5-2015/138.pdf.

периферійних другорядних галузей за посередництвом ринкових зв'язків між підприємствами[42].

У рамках моделі сукупної причинної обумовленості Х. Річардсон і Тонро представили регіональне економічне зростання як процес сукупної причинної обумовленості, у якому вигоди розподіляються між тими регіонами, що вже перебувають у сприятливому становищі. А теорія міської агломерації Х. Річардсона ґрунтується на тому положенні, що основним фактором зростання є концентрація виробничої діяльності в містах як полюсах зростання[43]. Великі промислові центри стають «полюсами зростання», а регіональна агломераційна економія відіграє ключову роль, чинить стимулюючий вплив на технічний прогрес і на зростання продуктивності праці тобто на процеси розміщення підприємств. Варто відмітити відмінність від неокласичної теорії, а саме кожен фактор залежить від ефекту агломерації, локалізації, різниці в цінах на фактори в регіоні і країні загалом.

Вчений Х. Гірш запропонував модель «вулкан», згідно з цією теорією велика міська агломерація з її розвиненою промисловістю і потужною науковою базою володіє найвищим рівнем доходів на душу населення, що забезпечується періодичними імпульсами інноваційної діяльності. Нововведення в такому «полюсі зростання» поступово розтікається на периферію і супроводжується підвищенням рівня добробуту відсталих районів. Акцентується увага на періодичності імпульсів нововведень, які в будь-якому центрі загасають[44]. Варто зауважити, що, відповідно до теорії, зниження інноваційного клімату відбувається під впливом властивих міських агломерацій негативних факторів і призведе до «затухання вулкану».

Потрібно ще виділити науковців теорії кумулятивного зростання У. Вальз, М. Спенс, Дж. Стігліц. Економісти в своїй теорії виділяють

---

[42] Гарус А.Г., Журавльов О.В. Застосування теорії «Полюсів зростання» до економічного розвитку України. *Ефективна економіка*. 2015. № 8. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4245.

[43] Бавико О.Е. Теоретико-методологічні основи розвитку регіонального економічного простору. *Ефективна економіка*. 2012. № 5. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1140.

[44] Черторижський В.М. Роль «Полюсів зростання» в умовах трансформації економічного середовища. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2012. № 4 (180). С. 110–115. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1140

взаємодію двох регіонів як гру з нульовою сумою. Це пояснюється тим, що розвиток одних регіонів призведе до занепаду інших, пропагується стимулювання інноваційної діяльності та відміна субсидіювання відсталих регіонів.

Класична теорія розміщення конкретизувалася в регіональній економіці, метою дослідження якої є обґрунтування, розробка і практичне застосування певних моделей розміщення елементів виробництва, а також ринкової, соціальної та виробничої інфраструктури[45]. Це поглибило науку і допомогло перейти на новий рівень. Потужні наукові школи склалися в таких країнах, як Німеччина, Швеція, Великобританія, США та Франція.

Боротьба між класичною і маржинальною школою в другій половині XIX ст. висвітлила ряд нерозв'язних питань. Конфлікт наростав, і дійсно потрібна була третя точка зору, яка могла б застосувати, об'єднати, синтезувати позиції класиків і маржиналістів. Основною метою маржиналізму виступає дослідження граничних економічних величин як взаємопов'язаних явищ економічної системи на рівні окремого підприємства чи галузі. Це і вирішила концепція, яка увійшла в історію під назвою «неокласичний синтез». Батьком-засновником цього напряму вважається Альфред Маршалл (1842–1924), Основною працею якого була книга «Принципи політичної економії», яка вийшла 1890 року[46]. А. Маршалл узагальнив положення маржиналістів про функціональну залежність ціни, попиту і пропозиції, також продемонстрував, що зі зниженням ціни попит зростає, із зростанням ціни він знижується і обертає залежність пропозиції від ціни. Економіст висунув концепцію еластичності попиту, характеризуючи її як показник залежності обсягу попиту від зміни ціни, також виявив різну ступінь еластичності попиту товарів залежно від структури споживання, рівня доходів та інших факторів.

---

[45] Сонько С.П., Кулішов В.В., Мустафін В.І. Ринок і регіоналістика: навчальний посібник. К.: Київ, Ніка Центр Ельга, 2002. 408 с. URL: https://www.udau.edu.ua/assets/files/zbirniki/monographs/Rynokiregionalistika_Sonko.pdf

[46] Пармаклі Д.М., Філиппова С.В., Добрянська Н.А. Ринок і регіоналістика: навчальний посібник. Одеса, 2018. 113 с. URL: https://economics.opu.ua/files/scientific-base/monogr/Parmakli-Filippova-Dobryanska_History_of_economic_thought.pdf.

Оскільки динамічні моделі розвитку регіону на той час не враховували регіональних та просторових факторів, Хорст Зіберта запропонував теорію регіонального розвитку, де поряд з виробничою функцією врахував просторові чинники й темпи зростання регіональної економіки. Економіст виділив зовнішні детермінанти економічного зростання регіону з тісними економічними зв'язками з іншими частинами країни і зарубіжними державами. Розбіжності у темпах зростання окремих регіонів він вбачав у збільшенні пропозицій робочої сили з підвищенням кваліфікації, швидкістю накопичення капіталу й частотою технічних інновацій, також виокремлював міграцію ресурсів.

Найбільш досконалу теорію регіонального зростання серед них розробив Х. Зіберт. Вона базується на виробничій функції, у якій обсяг потенційно можливого виробництва в регіоні ставиться в залежність від таких наявних видів витрат, як капітал, праця, земля і рівень технічних знань. Водночас він додає у свою модель транспортні витрати і соціальні фактори, тобто вплив функціональних особливостей цієї території. Соціальні фактори регіону розглядаються як внутрішні детермінанти або джерела економічного зростання[47]. Економіст виділив у модель транспортні витрати та відобразив вплив особливостей соціальної системи, також зазначив, що її особливості визнаються внутрішніми детермінантами економічного зростання.

Філософія неокласичних теорій регіонального розвитку базується на ідеї зменшення міжрегіональних асиметрій розвитку шляхом застосування механізму «стихійного ринку», згідно з яким фактори виробництва перетікають ці регіони, де за них платять більшу ціну. Зменшення асиметрій у розвитку регіонів пояснювали наростаючою мобільністю факторів виробництва (теорія регіонального зростання Дж. Бортса і Дж. Стейна)[48]. Зазначимо, що до ключових чинників регіонального розвитку економісти відносили соціальні, політичні та географічні чинники, а також транспортні витрати.

---

[47] Кондіус І.С. Еволюція нових теорій регіонального економічного розвитку. *Економічні науки*: збірник наукових праць Луцького національного технічного університету. Серія «Регіональна економіка». Луцьк: ІВВ Луцького НТУ, 2016. Випуск 13 (51). 400 с.

[48] Ліба Н.С. Систематизація регіональних теорій в еволюційному порядку. *Науковий вісник Мукачівського державного університету*. 2016. Випуск 2 (6).

Дослідження Дж. Бортса продовжили Р. Холл і Ч. Джонс, вони довели, що, крім традиційних факторів, які впливають на економічне зростання, також впливають географічні фактори та фактори розвитку інфраструктури, а саме соціальні, політичні, інституціональні.

Представники неокласичної школи економічної теорії Р. Солоу, Дж. Мід, А. Льюїс обґрунтували теорії економічного зростання. Вони довели, що збільшення економічного зростання відбувається у разі підвищення продуктивності праці, яка, у свою чергу, залежить від техніки, технології та організації виробництва[49].

Регіональний економічний розвиток у них визначається як здатність локальної економічної системи знаходити та безперервно відновлювати особливу роль у поділі праці через ефективне використання ресурсів, яким вона володіє. Група неокласичних теорій базувалася на пояснені виникнення зростання й економічного розвитку на локальному рівні та будь-якій динаміці зростання регіонів.

Можемо зробити висновок, що дослідження класичних різних підходів відносно фінансового забезпечення регіонального розвитку доводить, що вони є результатом соціально-економічного розвитку суспільства. Кожна теорія формується в певних регіональних умовах, а її розвиток обумовлений певними регіональними процесами. Отже, теорії мають значний вплив на соціальні та економічні умови розвитку суспільства певної місцевості в певний час.

Простежена генеза та проведена систематика теорій розвитку економіки регіонів у руслі основних течій економічної думки дає можливість намітити можливі варіанти соціально-економічного розвитку України. Дієвість запровадження інноваційних підходів розвитку економіки, надання регіонам України значної економічної самостійності вимагають створення відповідних умов для формування принципово нового налагодженого механізму фінансових відносин та управління як єдиного цілого, що базується на принципах державного та місцевого самоврядування, самодостатності, «самозабезпечення, самовідтворення, самообмеження, самовдосконалення, самоконтролю,

[49] Тульчинський Р.В. Теорії регіонального розвитку у генезисі економічної думки. *Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності*. 2017. Вип. 16. С. 166–172. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpaeiv_2017_16_24

самозбереження»[50] й водночас дозволяє зберігати цілісність усього народногосподарського комплексу країни. Системний підхід передбачає застосування всього комплексу характеристик фінансової системи України, а саме внутрішніх і зовнішніх взаємозв'язків, динаміки та основної мети функціонування. Рівень розвитку економіки України визначається станом розвитку її регіонів як соціально-економічних суб'єктів, що безпосередньо залежить від їх розташування на території країни та ресурсів, якими вони володіють[51].

Під впливом сучасних тенденцій можна вивести парадигму, що держави й регіони є складними системами, які взаємозалежні економічно, політично, соціально. А це засвідчує, що будь-яка соціально-економічна система на сучасному етапі не замкнена, а залежна від інших систем, вона може бути самодостатньою[52].

Самодостатність у цьому контексті розглядається як категорія, яка характеризує нижню межу цілісності, так звану відносну цілісність[53]. Самодостатність стану регіону демонструє спроможність регіону використовувати власний стратегічний потенціал ефективно як гарантію саморозвитку, а також показує здатність обходитися за рахунок власних можливостей як основу життєдіяльності. Це важливо в умовах дефіциту бюджетних коштів мати мінімальну залежність від центральних органів влади.

У самодостатніх регіонах відкриваються можливості для саморозвитку, ефективного використання власних ресурсів, якісного задоволення потреб жителів цієї території тощо. Для здійснення саморозвитку регіону важливе значення мають геополітичні, демографічні,

---

[50] Мельник Л.Г. Теория самоорганизации экономических систем [Текст]: монография. Сумы: Университетская книга, 2012. 439 с.

[51] Чернявська Т.А. Можливості забезпечення фінансової самодостатності регіонів за рахунок використання потенціалу транспортно-комунікаційної системи. *Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. 2012. № 1. С. 413–419. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnudps_2012_1_42

[52] Бєлікова Н.В., Іванова О.Ю. Формування фінансової самодостатності регіонів в контексті реалізації економічних реформ. *Актуальні проблеми економіки*. 2016. № 3. С. 219–228. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ape_2016_3_28

[53] Тичковська Л. Механізм фінансового забезпечення регіонального розвитку. *Схід*. 2010. № 6 (106). С. 72–75. URL: http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/22222

майнові, природні, інтелектуальні та фінансові ресурси. Оскільки фінансова база регіону займає одну з найважливіших позицій, необхідно детальніше розглянути механізм фінансового забезпечення розвитку регіону[54].

Стратегічним напрямом інституційних перетворень в Україні є трансформація існуючої системи публічної влади та регіонального управління, зокрема в самодостатню, з метою її наближення до стандартів європейських країн. Зазначені перетворення потребують обґрунтування напрямів та відповідного інструментарію забезпечення сталого розвитку регіонів як основної цілі сучасного регіонального управління. Особливості регіональних процесів, які відбуваються в Україні, характеризуються становленням системи регіонального управління як інституційної бази визначення шляхів підвищення ефективності регіонального управління, методів і меж втручання органів публічної влади у життєдіяльність регіону[55]. Регіональний розвиток, його закономірності і процес ефективного управління лежить в основі формування ефективної регіональної політики держави.

Щоб розпочати ефективний розвиток регіонів, втілювати нову сучасну регіональну політику, потрібно завершити перший етап децентралізації – створення спроможних громад та районів[56]. Саме в умовах сьогодення треба акумулювати всі зусилля на розвиток сучасної регіональної політики як запоруки розвитку держави.

---

[54] Бєлікова Н.В., Іванова О.Ю. Формування фінансової самодостатності регіонів в контексті реалізації економічних реформ. *Актуальні проблеми економіки*. 2016. № 3. С. 219–228. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ape_2016_3_28

[55] Вакуленко В.М., Орлатий М.К., Куйбіда В.С. Основи регіонального управління в Україні: підручник. К.: НАДУ, 2012. 576 с.

[56] Негода В. Регіональна політика стане ефективною, коли усі рівні місцевого самоврядування будуть спроможними її втілювати. 2018. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/regionalna-politika-stane-efektivnoyu-koli-usi-rivni-miscevogo-samovryaduvannya-budut-spromozhnimi-yiyi-vtilyuvati-vyacheslav-negoda

1.3. Класифікація фінансових інструментів регіонального розвитку

Сучасний етап регіонального розвитку в Україні потребує виваженого управління як на державному, так і на місцевому рівнях через застосування дієвих фінансових інструментів, які стимулюватимуть цей процес та сприятимуть нарощенню фінансової бази територіальних громад. Традиційні інструменти, що склалися в умовах командно-адміністративної економіки й принципи якої частково функціонують і нині, не дозволяють стимулювати регіональний розвиток, призводять до появи дисбалансів у системі фінансування економічної та соціальної сфер, а також до надмірного навантаження на бюджет як наслідку значної кількості фінансово незабезпечених соціальних зобов'язань держави; недосконалості фінансового контролю та системи відповідальності за порушення бюджетної дисципліни місцевими органами влади тощо. Від вирішення цих нагальних проблемних питань залежить рівень фінансового забезпечення економічної та соціальної сфер, наповнення місцевого бюджету, нарощення фінансового потенціалу територій[57].

В умовах проведення бюджетної децентралізації в Україні особливо актуалізується питання щодо використання фінансових інструментів регіонального розвитку, а тому важливим аспектом на сучасному етапі є їх систематизація й розробка нових підходів щодо застосування для забезпечення ефективного регіонального розвитку.

Фінансові інструменти стимулювання регіонального розвитку – це сукупність інструментів активізуючого впливу на певну територію, спрямованих на забезпечення її соціально-економічного розвитку через використання економічних, юридичних та організаційних заходів, методів і форм фінансового регулювання[58].

---

[57] Барський Ю.М. Стимулювання соціально орієнтованого розвитку економіки регіону за посередництвом фінансових інструментів. *Наука молода*: зб. наук. пр. молодих вчених Терноп. нац. екон. ун-ту. 2011. Вип. 15/16. С. 20–24.

[58] Кужелєв М.О., Нечипоренко А.В. Фінансові інструменти стимулювання регіонального розвитку: практика використання в Україні: монографія. К.: Вид-во «Центр учбової літератури», 2019. 224 с.

Набір інструментів, які можуть стимулювати активність окремих видів економічної діяльності, регіонів чи навіть окремих територіальних громад, є обмеженим і реалізується через:

– бюджетну систему – прямі бюджетні витрати: субсидії, дотації, інші бюджетні трансфери;

– податкову систему – непрямі бюджетні витрати: податкові пільги та звільнення від оподаткування;

– грошово-кредитну систему – непряма підтримка: зменшення облікової ставки, курсова політика, здешевлення кредитів;

– політичну систему – додаткові гарантії інвесторам, особливі умови приватизації, легалізація отриманих доходів тощо[59].

Фінансові інструменти регіонального розвитку повинні відповідати принципам відбору інструментів стимулювання, до яких варто віднести такі:

1) ефективність – здатність досягнути соціальних, економічних та екологічних цілей найбільш раціональним шляхом за мінімальних витрат у межах реалізації політики стимулювання регіонального розвитку;

2) гнучкість – реакція на постійні соціальні, економічні й екологічні внутрішні та зовнішні зміни, що стосуються конкретного регіону;

3) справедливість – відповідність віднесення стимулюючих заходів до певного типу політики стимулювання регіонального розвитку з метою об’єктивності у розподілі наслідків від застосованих інструментів стимулювання;

4) пріоритетність – застосування фінансових інструментів стимулювання, які можуть стати переважними під час реалізації певного типу політики стимулювання розвитку регіону;

5) довгостроковість – вибір і використання в межах політики стимулювання регіонального розвитку таких довгострокових стимулів, що націлені на сприяння досягнення все більш високих соціальних, економічних та екологічних параметрів розвитку регіону;

---

[59] Бюджетна підтримка та податкове стимулювання національної економіки України: монографія / за заг. ред. Л.Л. Тарангул; Нац. унів-т ДПС України. Ірпінь, К.: Фенікс, 2012. 532 с.

6) інформативність – наявність об'єктивної інформації про стимулюючі заходи для обґрунтування застосування певних фінансових інструментів стимулювання в межах політики стимулювання регіонального розвитку[60].

Зважаючи на сучасні українські реалії, в умовах нестабільного економічного середовища постає гостра необхідність застосування таких фінансових інструментів регіонального розвитку, які уможливлять уникнути соціальної асиметрії територій через спад економіки й дозволять збалансувати соціальний та економічний розвиток як єдине ціле.

У зарубіжній практиці виділяють різноманітні фінансові інструменти, що дозволяють стимулювати регіональний розвиток, зокрема:

– безпосередні дотації органам місцевої влади;

– «м'які» кредити (із зниженими або субсидованими відсотковими ставками);

– податкові концесії;

– субсидії для підприємців;

– опосередковані банківські гарантії;

– участь капіталом;

– надання гарантій банкам[61].

Розглянемо класифікації фінансових інструментів регіонального розвитку, запропоновані вітчизняними вченими. Так, Ю. Барський класифікує фінансові інструменти регіонального розвитку так: оподаткування; міжбюджетні трансферти; інвестування; бюджет розвитку; цільові програми[62]. Результативність реалізації подібних фінансових інструментів визначає рівень регіонального розвитку. Учений вважає, що фінансування економіки регіону має ґрунтуватися на регулюючій податковій політиці, вихідним пунктом якої під час визначення податків та пільгових умов оподаткування виступає

---

[60] Гура Я.В. Інструменти стимулювання сталого розвитку регіонів України. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія: Управління. 2012. Вип. 3. С. 324–331

[61] Kozak M., Pyszkowski A., Szewczyk R. Slownik rozwoju regionalnego. Warsawa: Polska agencja Rozwoju Regionalnego, 2000.

[62] Барський Ю.М. Стимулювання соціально орієнтованого розвитку економіки регіону за посередництвом фінансових інструментів. *Наука молода*: зб. наук. пр. молодих вчених Терноп. нац. екон. ун-ту. 2011. Вип. 15/16. С. 20–24.

не дефіцит державного бюджету, а проведення структурної та інвестиційної політики країни[63].

І. Новосад пропонує таку класифікацію фінансових інструментів регіонального розвитку:

– бюджетне регулювання;

– запровадження спеціального режиму інвестування;

– створення сприятливих умов для залучення іноземних інвестицій через надання податкових стимулів інвесторам;

– субвенції та дотації місцевим бюджетам[64].

Найбільш вагомим важелем регулювання розвитку регіонів, на думку І. Новосад, є бюджетне регулювання. Цей механізм поєднує як достатній рівень централізованого управління, так й високу самостійність регіонів. Вдале поєднання централізованих механізмів регіонального розвитку як окремих ланок єдиного господарського комплексу з діяльністю економічних структур регіону може забезпечити ефективний регіональний розвиток.

Також одним з інструментів забезпечення регіонального розвитку є запровадження спеціального режиму інвестування. Але, як свідчить досвід, такий механізм не спрацьовує на найбільш економічно вражених територіях, що є непривабливими для інвесторів. Ключовою причиною є недосконала дієвість інструменту податкових пільг для окремих територій. Одним із можливих інструментів стимулювання залучення іноземних інвестицій є надання податкових стимулів інвесторам.

На основі розглянутих підходів до систематизації фінансових інструментів регіонального розвитку наведемо таку їх класифікацію: податкові, бюджетні, кредитні та інвестиційні (рис. 1.3).

---

[63] Барський Ю.М. Стимулювання соціально орієнтованого розвитку економіки регіону за посередництвом фінансових інструментів. *Наука молода*: зб. наук. пр. молодих вчених Терноп. нац. екон. ун-ту. 2011. Вип. 15/16. С. 20–24.

[64] Новосад І. Г. Інструменти мотиваційного механізму розвитку проблемних регіонів. *Экономика и управление*. 2011. № 2. С.133–138.



Рис. 1.3. Класифікація фінансових інструментів регіонального розвитку

Джерело: розроблено авторами.

Важливого значення для підтримки регіонального розвитку в Україні набуває використання податкових інструментів з метою стимулювання соціально-економічного зростання.

Відповідно до тлумачного словника «інструмент – це засіб, спосіб для досягнення чогось»[65]. Тобто найбільш простим і зрозумілим визначенням податкового інструменту можна вважати таке: «Податковий інструмент – це засіб, що використовується для досягнення цілей податкової політики». У широкому значенні податкові інструменти розуміють як «сукупність засобів впливу держави на економічну поведінку платника податків через їх економічні інтереси

[65] Тлумачний словник. Українська мова: енциклопедія / редкол.: В.М. Русанівський, О.О. Тараненко, М.П. Зяблюк та ін. 2-ге вид., випр. і доп. К.: Вид-во «Укр. енцикл.» ім. М.П. Бажана, 2004. 824 с.

з метою досягнення визначеного економічного або соціального результату, які закріплюються в нормах податкового законодавства»[66].

Податкові інструменти найбільш поширені серед непрямих методів стимулювання регіонального розвитку завдяки своїм характеристикам: універсальності, безумовності та всеохоплюваності. Виконуючи одночасно фіскальну та регулюючу функції, податкові інструменти забезпечують одну з фундаментальних передумов функціонування категорії фінансів у її практичній реалізації – розподіл та перерозподіл. Саме через це податкові інструменти ефективно діють щодо управління процесами регіонального розвитку, адже останні обов'язково мають опосередковуватися ефективним перерозподілом ресурсів[67].

До податкових інструментів передусім належать податкові пільги суб'єктам господарювання; спеціальні податкові режими, податкові імунітети. Залежно від особливостей діяльності, оподаткування, форми власності, інтересів та мотивів суб'єктів господарювання ефективність податкових інструментів має різний вплив на стимулювання регіонального розвитку. Важливим у процесі мотивації є вибір саме тих податкових інструментів, які матимуть найбільший вплив на суб'єктів господарювання, що спонукатиме їх до активної участі у вирішенні різноманітних питань регіонального розвитку[68].

Вибір податкових інструментів стимулювання відбувається залежно від передбачуваної мети та напряму стимулюючого впливу, категорії платників податків, здійснюваної ними діяльності, а також стану розвитку відповідної галузі економіки та загальної економічної ситуації в країні.

Бюджетні інструменти, які теж є досить важливими для досягнення регіонального розвитку, можуть здійснювати безпосередній та

---

[66] Бюджетна підтримка та податкове стимулювання національної економіки України: монографія / за заг. ред. Л.Л. Тарангул; Нац. унів-т ДПС України. Ірпінь, К.: Фенікс, 2012. 532 с.

[67] Боронос В.Г., Карпенко І.В., Леус Д.В. Фінансові інструменти регулювання процесу реалізації екологічної політики розвитку регіону. *Механізм регулювання економіки*. 2012. № 4. С.139–146.

[68] Кужелєв М.О., Нечипоренко А.В. Фінансові інструменти стимулювання регіонального розвитку: практика використання в Україні: монографія. К.: Вид-во «Центр учбової літератури», 2019. 224 с.

опосередкований вплив на інтереси економічних суб'єктів, тому доцільною є класифікація бюджетних інструментів за характером впливу. До методів безпосереднього впливу належать: бюджетне субсидування та дотації; бюджетне гарантування й страхування; бюджетне інвестування; державне замовлення та кредитування. До методів опосередкованого впливу належать: фінансування розвитку економічної інфраструктури; фінансування освіти, науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт.

Найбільш використовуваним інструментом безпосереднього впливу є бюджетні субсидії. І.О. Луніна та О.В. Короткевич під субсидіями розуміють: «1) трансферти підприємствам з боку держави (у грошовій формі або у вигляді послуг, що мають грошову оцінку) на фінансування поточних витрат, які являють собою доповнення до доходу виробника від поточного виробництва; 2) усі форми втручання держави в економічну діяльність, унаслідок яких змінюються ціни на товари або фактори виробництва, а отже, й умови конкуренції на користь окремих підприємств або сфер економічної діяльності»[69].

За допомогою таких фінансових інструментів, як субсидії, субвенції та дотації, можна ефективно регулювати економічну активність, спрямовуючи їх у ті галузі, де можна від цього отримати найбільший економічний ефект. При цьому державна підтримка має слугувати додатковим джерелом фінансових ресурсів. Повинен бути стимул до регіонального розвитку, яким може бути самостійність регіонів у визначенні перспективних цілей та можливості фінансувати заходи для їх реалізації за рахунок власних джерел[70].

Основним бюджетним інструментом підтримки окремих регіонів з боку держави є міжбюджетні трансферти. У країнах з децентралізованою системою управління й широкими бюджетними повноваженнями регіональної влади важлива роль у вирішенні проблеми розвитку депресивних і відсталих територій належить цільовим трансфертам. Основний обсяг таких трансфертів припадає на фінансову

---

[69] Луніна І.О., Короткевич О.В. Державні фінанси України та їх вплив на економічний розвиток. К.: Ін-т екон. прогнозування НАНУ, 2000. 96 с.

[70] Британська Н.Н. Нерівномірність фінансового розвитку регіонів та шляхи подолання дисбалансів. URL: http://www.rusnauka.com/12_KPSN_2010/Economics/63310.doc.htm

допомогу, що спрямовується на розвиток соціальної та господарської інфраструктур[71].

Державна політика у сфері надання субсидій має базуватись на диференціації рівня доходів різних верств населення та рівня розвитку окремих регіонів, адже менш забезпечені громадяни витрачають порівняно більше своїх доходів, ніж більш забезпечені. Це уможливлює скорочення надання різних субсидій й переорієнтувати вивільнені кошти на інвестиційні потреби[72].

Бюджетне фінансування доцільно використовувати переважно для пріоритетних видів економічної діяльності регіону. Передумовою бюджетного фінансування у вигляді міжбюджетних трансфертів є підтримка життєдіяльності стратегічного важливих видів економічної діяльності регіону, забезпечення соціально-економічної безпеки регіонів, оптимальне співвідношення між рівнями розвитку соціальної та економічної сфер регіону[73].

Органи державної влади через застосування фінансових інструментів повинні вибудувати таку структуру видів економічної діяльності у територіальній площині, де кожен регіон міг би максимально використати наявні можливості, врахувати інтереси як економічно розвинених, так і слаборозвинених регіонів, а також пріоритети державної регіональної політики, забезпечуючи однакові умови процесів соціалізації незалежно від території. Отже, реформування системи міжбюджетних відносин має передбачати удосконалення системи розподілу міжбюджетних трансфертів з орієнтацією на стимулюючу функцію розвитку економіки регіону; реалізацію принципів фінансової децентралізації з метою зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування та посилення

[71] Ставнича М.М. Використання бюджетних інструментів у світовій практиці регулювання регіонального розвитку. *Економіка та держава*. 2009. № 2. С. 36–38.

[72] Сергієнко Л.К. Вплив бюджетно-податкової політики на соціально-економічний розвиток держави. *Вісник ЖДТУ*. 2010. № 3 (53). С. 342–345.

[73] Кужелєв М.О., Нечипоренко А.В. Фінансові інструменти стимулювання регіонального розвитку: практика використання в Україні: монографія. К.: Вид-во «Центр учбової літератури», 2019. 224 с.

впливу фіскальних інструментів регулювання соціалізації економіки на рівні регіону[74].

Бюджет розвитку виступає одним з інструментів стимулювання фінансового забезпечення економіки регіонів держави, забезпечення бюджетної підтримки економічного зростання. Досить часто спостерігається нераціональна структура видатків місцевих бюджетів, де вони спрямовуються здебільшого на забезпечення соціальних витрат, нівелюючи економічний розвиток регіону. Внаслідок цього відбувається соціальне перевантаження економіки регіону й через це трапляється порушення соціально-економічної рівноваги. Фінансування економічного розвитку здійснюється переважно за залишковим принципом. Відтак, обмежені державні кошти, що закладались у бюджет розвитку, не могли забезпечити позитивні зрушення в економічному розвитку. Водночас спостерігається неефективне спрямування коштів бюджету розвитку. Так, кошти бюджету розвитку спрямовуються на ті проєкти, які мають короткі періоди окупності, високу рентабельність, але не враховують пріоритетів та цільових орієнтирів регіонального розвитку. Необхідно змінити структуру бюджету розвитку шляхом збільшення капітальних видатків на економічний розвиток регіону, що в перспективі принесе дохід, який можна буде інвестувати в людський розвиток, економіку, соціальну сферу тощо[75].

Державні та регіональні цільові програми є інструментом, який спрямований на вирішення важливих проблем соціально-економічного розвитку регіонів. В умовах нераціонального регулювання міжбюджетних відносин державні цільові програми часто стають для регіональних органів влади привабливим засобом залучення додаткових фінансових ресурсів на регіональні потреби, що зумовлює жорстку конкуренцію за бюджетні кошти. Але, як показує практика, це призводить до розпорошення бюджетних коштів та недофінансування пріоритетних програмних завдань. Пріоритети розвитку

---

[74] Барський Ю.М. Стимулювання соціально орієнтованого розвитку економіки регіону за посередництвом фінансових інструментів. *Наука молода*: зб. наук. пр. молодих вчених Терноп. нац. екон. ун-ту. 2011. Вип. 15/16. С. 20–24.

[75] Барський Ю. М., Поліщук В.Г. Фінансові інструменти стимулювання сталого розвитку регіону. *Економічні науки*. Серія «Облік і фінанси»: збірник наукових праць Луцького національного технічного університету. 2010. Вип. 7 (25), Ч. 4. С. 4–12.

окремих регіонів не завжди узгоджуються з пріоритетами розвитку країни загалом, що зумовлює відсутність координації цілей та завдань цільових програм на державному рівні і, як наслідок, перетворює їх у різноспрямовані проєкти. Так, місцева влада розробляє регіональні програми розвитку для того, щоб відповідати покладеним на неї обов'язкам, а не для підвищення рівня соціально-економічного розвитку регіону. Територіальна громада майже повністю вилучена з цього процесу, незважаючи на існуючі механізми громадської участі у процесі взаємодії представників місцевого самоврядування з окремими членами громад[76]. Отже, у регіоні відсутній механізм співпраці з формування цільових програм як інструмента стимулювання регіонального розвитку. Тому фінансуванню повинні підлягати ті цільові програми, які враховують пріоритети розвитку регіону та дають довгостроковий економічний та соціальний ефект.

Кредитні інструменти регіонального розвитку мають стимулюючий характер через залучення додаткових фінансових ресурсів та відкривають нові можливості для регіону, сприяючи зростанню пріоритетних секторів економіки в регіоні. Важливими складовими кредитних інструментів є кредитні угоди на пільгових умовах та випуск облігацій місцевих позик.

Ресурси кредитних установ завжди виступали одними із стимулюючих і водночас стабілізуючих чинників регіонального розвитку. По суті, вони виконують подібні до муніципальних цінних паперів функції, однак їхнє використання є не таким обмеженим та не має зазвичай цільового характеру. Також перевагою є те, що легко можна отримати дані про кредитора, а також наявність гарантування внесків із боку Фонду гарантування внесків у більшості банківських установ[77].

Інвестиції є тим інструментом, що визначає загальне зростання економіки в країні. У результаті інвестування в економіку збільшується валовий регіональний продукт (далі – ВРП), розвиваються і йдуть вперед в економічній конкуренції галузі, що найбільшою мірою

[76] Соболєва Г.Г. Розробка моделі організаційно-правового поля формування і реалізації регіональної стратегії соціально-економічного розвитку. *Економіка і регіон*. 2009. № 2 (21). С. 49–53.

[77] Хомяк М.С. Фінансові інструменти стабілізації регіонального розвитку. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Вип. 9. С. 711–714.

задовольняють попит на певні товари. Інвестиції, що утворюються за рахунок ВРП, самі обумовлюють його зростання й відтворення[78]. Інвестиційні інструменти включають у себе прямі та портфельні інвестиції; інноваційні інвестиції; регіональні інвестиційні програми тощо. Надходження до регіону інвестицій має вагомий ефект за рахунок впливу на соціально-економічний розвиток регіону, а тому є одним із дієвих фінансових інструментів регіонального розвитку.

Інтенсивність використання фінансових інструментів, що застосовуються в рамках політики стимулювання регіонального розвитку, залежить від того, наскільки розвинені сфери життєдіяльності регіону, а також узгоджені їхні взаємовідносини. Для того щоб досягти високого рівня гармонійності, збалансованості та розвитку місцевого самоврядування, необхідно використовувати комплексно інструменти стимулювання, зокрема бюджетні та податкові. Насамперед це зумовлено тим, що ці фінансові інструменти тісно взаємопов'язані й активно застосовуються у всіх сферах життєдіяльності регіону. Крім того, їх застосування передбачає перерозподіл коштів через бюджети різних рівнів, що дозволить досягти соціальної справедливості та економічного зростання, а тому сприятиме розвитку місцевого самоврядування[79].

Підсумовуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що розглянуті фінансові інструменти відіграють важливу роль у забезпеченні регіонального розвитку. Запропоновані різні види фінансових інструментів уможливлять здійснити ефективне стимулювання розвитку регіонів і територіальних громад для досягнення стійкого соціального й економічного розвитку. Схема вибору фінансових інструментів стимулювання регіонального розвитку має бути гнучкою та основуватися на комплексному аналізі демографічної ситуації, стану використання природного, виробничого, трудового потенціалу, результатах оцінки досягнутого рівня розвитку економіки та з урахуванням впливу політичних, економічних та інших чинників й очікуваних тенденцій зміни впливу цих чинників у майбутньому.

---

[78] Галась О.І., Круцляк Д.Б. Внутрішні інвестиції як стабілізаційний інструмент економічного розвитку держави. *Академічний огляд*. 2010. № 1 (32). С. 115–119.

[79] Нечипоренко А.В. Роль фінансових інструментів держави в забезпеченні розвитку місцевого самоврядування. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2016. Вип. 17 (3). С. 109–112.

1.4. Зарубіжний досвід використання фінансових інструментів регіонального розвитку

Вибір України в напрямі євроінтеграції зумовлює необхідність застосовування нових підходів до регіонального розвитку, визначення цілей, пріоритетів та інструментів реалізації регіональної політики. За таких умов питання щодо розгляду зарубіжного досвіду використання фінансових інструментів стимулювання регіонального розвитку набуває важливого теоретичного та практичного значення. І саме досвід розвинених країн світу, зокрема країн Європейського Союзу, у сфері регіонального розвитку є корисним для України.

Питання щодо використання фінансових інструментів стимулювання регіонального розвитку розглядали у своїх працях такі вітчизняні вчені, як: С. Біла, Я. Жаліло, В. Жук, Т. Забуковець-Ковачич, С. Карпець, В. Керецман, І. Луніна, С. Писаренко, В. Руденко, Т. Стройко, І. Сторонянська, Л. Тарангул, Л. Українець, А. Ткачук та інші. Проте нові виклики та загрози, що пов'язані з посиленням дисбалансів розвитку окремих регіонів, зумовлюють необхідність подальших досліджень та пошуку дієвих фінансових інструментів стимулювання регіонального розвитку з урахуванням досвіду розвинених країн світу.

Регіоналізація і децентралізація стали провідними принципами європейської та світової політики, що вплинуло на зростання ролі багаторівневого управління і суттєвих змін в організації регіонального рівня управління. Процеси децентралізації, що відбуваються у більшості європейських країн, супроводжуються введенням і реалізацією принципів досконалого управління під впливом європейської регіональної політики.

Вирівнювання розвитку регіонів є важливим аспектом європейської ринкової економіки і визначає політику Європейського Союзу у сфері регіонального розвитку. У Європейському Союзі (далі – ЄС) питанням регіональної політики увага приділяється з 50-х років XX ст. Упродовж тривалого часу країни ЄС орієнтувалися на цілі рівності у розробці регіональної політики, проте з середини 70-х років XX ст. поступово все більше уваги почали приділяти економічній ефективності. Регіональна політика почала орієнтуватися

на економічне зростання через розвиток конкуренції і зменшення безробіття[80].

Також серед важливих механізмів регіональної політики, попри політичні і фінансові засоби та методи, широко використовуються науково-координаційні заходи, які об'єднують розробку численних проєктів щодо вирішення певних економічних, соціальних, екологічних проблем окремих країн-членів ЄС (чи груп таких країн), з активним обговоренням результатів їх впровадження на щорічних наукових конференціях і нарадах[81].

Регіональна політика країн-членів ЄС традиційно використовувала інструменти, які набувають різного значення для будь-яких країн. Відносна важливість різних інструментів змінювалася з часом. З погляду історичного розвитку, можна виділити п'ять великих груп таких інструментів[82]:

– засоби стримування розміщення нових підприємств у перенаселених регіонах (столичні регіони, їх пригороди або густо заселені й перенаселені райони, Франція);

– просторова організація економічної діяльності країни (механізм державного впливу на галузеві ринки шляхом розміщення підприємств державного сектору, Італія);

– державне фінансове стимулювання (дотації, кредитування, інвестування, субсидіювання тощо);

– створення інфраструктури (зокрема, механізми концесії у сфері транспорту, застосовані у скандинавських країнах);

– «м'які» засоби стимулювання соціально-економічного розвитку (створення прийнятного бізнес-середовища, підтримка інформаційних мереж, освіти, науково-дослідної та технічної діяльності).

За минулі два десятиліття роль засобів стримування і просторової організації економічної діяльності країни суттєво скоротилася.

---

[80] Стройко Т.В. Стратегічні напрями функціонування фінансових інструментів регіональної політики ЄС. *Науковий вісник Ужгородського університету*. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство. 2015. Вип. 2. С. 32–37.

[81] Тарангул Л.Л. Оподаткування та регіональний розвиток (теорія і практика): монографія. Ірпінь: Академія ДПС України, 2003. 286 с.

[82] Менеджмент європейської економічної інтеграції: підручник / С.М. Писаренко, Н.В. Горін, Л.А. Українець та ін.; за ред. С.М. Писаренко. К.: Знання, 2012. 373 с.

Засоби стримування використовували такі країни, як Франція (стосовно Парижа і його передмість) та Велика Британія (до Лондона і південно-східного регіону). Однак Велика Британія відмовилась від цієї політики 1970 р. Правила, що стосуються району Парижа, чинні й дотепер, але вони були пом'якшені в середині 80-х років XX ст. у зв'язку зі зниженням конкурентоспроможності цього міста як європейської столиці.

Вплив держави на реалізацію регіональної політики в країнах-членах ЄС значно зменшився через скорочення суспільного сектору в економіці. Приватизація виробництва позбавила уряд можливості впливати шляхом прийняття рішень про інвестиції в зазначені виробництва. Тому більшість країн-членів ЄС як інструменти регіональної політики використовують три останні групи. Отже, такі інструменти регіональної політики як фінансове стимулювання, розвиток інфраструктури та «м'які» засоби стимулювання регіонального розвитку, застосовуються у більшості країн-членів ЄС і донині.

Фінансові інструменти стимулювання розвитку регіонів існують майже в усіх країнах-членах ЄС. Такі інструменти, як інвестиційний грант, субсидіювання відсоткових ставок, використовуються у Бельгії, Німеччині, Греції, Норвегії, Португалії, Великій Британії; податкові пільги – у Фінляндії, Франції, Греції, Італії; субсидії, пов'язані з використанням робочої сили, – в Австрії, Бельгії, Франції, Ірландії, Швеції, Великій Британії; податкові знижки на амортизацію – у Греції; транскордонні пільги – у Фінляндії, Швеції з метою зацікавлення фірм розміщувати виробництво або інвестиції в проблемних регіонах.

Отже, використання фінансових інструментів стимулювання розвитку регіонів у країнах-членах ЄС суттєво відрізняється (табл. 1.1).

Розглянемо більш детально використання фінансових інструментів стимулювання розвитку регіонів у європейських країнах. Так, аналіз досвіду Німеччини щодо фінансування економічного розвитку регіонів варто розпочати з розгляду стратегії регіонального розвитку. Основним інструментом реалізації стратегії регіонального розвитку в країні є спільне завдання Федерації та земель «Удосконалення регіональної економічної структури». Це Закон від 6 жовтня 1969 року, який докладно розкриває механізм державного регулятивного впливу на розвиток регіонів. Відповідно до цього Закону допомога повинна надаватись депресивним регіонам або регіонам зі

нерозвиненою економічною структурою, а також тим регіонам, які вагомо впливають на розвиток структурно відсталих територій.

Основна мета цієї допомоги – створення умов у слабких регіонах для їхнього саморозвитку через пришвидшення інвестиційної діяльності та створення висококонкурентних підприємств. Головну відповідальність за економічний розвиток регіонів несуть землі. Тому їм надається право визначати, яким підприємствам надавати допомогу і в якому обсязі, виділяти галузеві та територіальні пріоритети, розподіляти кошти та контролювати їх використання.

Таблиця 1.1

Фінансові інструменти стимулювання розвитку регіонів у країнах-членах ЄС

Країна-член ЄС	Фінансові інструменти								
	Основні дотації	Субсидії	Податкові пільги	Прискорена амортизація	Субсидії на працевлаштування	Транспортні пільги	Регіональні позики	Створення спеціальних фондів	Інвестиційні гранти
Австрія	+	-	-	-	+	-	-	-	-
Бельгія	+	+	-	-	+	-	-	-	-
Велика Британія	+	+	-	-	+	-	-	-	-
Греція	+	+	+	+	-	-	-	-	-
Данія	+	-	-	-	-	-	-	-	-
Ірландія	+	-	-	-	+	-	-	-	-
Іспанія	+	-	-	-	-	-	-	+	+
Італія	+	-	+	-	-	-	-	+	+
Люксембург	+	-	-	-	-	-	-	-	-
Нідерланди	+	-	-	-	-	-	-	-	-
Німеччина	+	+	+	-	-	-	+	+	+
Португалія	+	+	-	-	-	-	-	-	-
Фінляндія	+	-	+	-	-	+	-	-	-
Франція	+	-	+	-	+	-	-	-	+
Швеція	+	-	-	-	+	+	-	-	-

Джерело: складено авторами.

Для втілення стратегічних напрямів регіонального розвитку розроблено координаційні рамки зі сприяння розвитку регіональних

економік, які передбачають: оцінювання та визначення регіонів, яким необхідна допомога; величину фінансової допомоги та форми її надання; конкретні проєкти та заходи, яким надаватиметься сприяння; вирішення умов використання коштів та їх повернення[83].

Для німецької бюджетної системи характерна триступенева система міжбюджетного вирівнювання. По-перше, здійснюється прибуткове вирівнювання через надходження ПДВ до бюджетів суб'єктів федерації. Другий вид міжбюджетного вирівнювання полягає в перерозподілі бюджетних ресурсів між бюджетами земель без втручання з боку федерального уряду. Як критерій для визначення одержувачів трансферту, розраховується регіональний фіскальний потенціал, який є сумою податкових доходів регіонального бюджету з коригуваннями на надані податкові пільги та обсяг податкових доходів місцевих бюджетів, скоригованих, у свою чергу, на щільність населення, ступінь урбанізації. Третім видом фінансової підтримки регіонів у Німеччині є прямі федеральні гранти деяким територіям. При цьому розрізняються трансферти територіям з низьким рівнем бюджетних доходів, а також з високим рівнем бюджетних доходів як компенсація за високий обсяг вирівнюючих платежів на користь східних земель, трансферти на особливі потреби деяким землям, на погашення заборгованості регіональними бюджетами, бюджетам східних земель для стимулювання інвестицій та економічного зростання.

Загальна ефективність системи міжбюджетних відносин у Німеччині визначається чітко встановленою та збалансованою системою чинників, які чітко відповідають особливостям держави ступенем децентралізації бюджетної системи, наявністю регулюючих податків, частками доходів і витрат центрального уряду, обсягом і способами надання фінансової допомоги.

Практичні рекомендації щодо впровадження німецького досвіду фінансування регіонального розвитку в Україні полягають у такому: необхідно запровадити чіткий розподіл функцій і джерел коштів між центральними та місцевими органами влади з урахуванням механізму «горизонтального вирівнювання» з визначенням економічних особливостей територій; з метою реформування механізму господарювання

[83] Черничко С. Ф. Регулювання регіонального розвитку в Україні та за кордоном (досвід Німеччини). *Науковий вісник НЛТУ України*. 2010. Вип. 20.15. С. 252–256.

на регіональному рівні необхідно вивчити досвід фінансування стійкого розвитку окремих регіонів Німеччини; для розвитку господарської діяльності економічно розвинених областей держави необхідно спрямовувати бюджетні асигнування, що здатні за короткий час забезпечити економічний ефект, унаслідок цього збільшаться надходження до дохідної частини державного і місцевих бюджетів, а також більше бюджетних коштів виділятиметься на фінансову підтримку слаборозвинених регіонів; вивчення особливостей фінансування місцевого самоврядування у Німеччині дозволить виділити характерні риси цього процесу та запобігти поширенню негативних явищ, а також дослідити позитивний досвід, який може бути використаний під час проведення політики децентралізації державних фінансів в Україні[84].

Економічну ефективність децентралізованої бюджетної системи доводить досвід однієї з найбільш динамічних економік Європи – Словаччини, яка, як і Україна, менш ніж два десятиліття назад взагалі не мала інститутів місцевого самоуправління, а фінансові ресурси і більшість повноважень концентрувалися на рівні держави. Наслідком централізованої системи стали: асиметричність розподілу ресурсів між різними регіонами, інертність економічної політики місцевої влади, низька ефективність використання бюджетних коштів, лобізм та високий рівень корупції.

Після створення незалежної Словацької Республіки країна переглянула співвідношення розподілу повноважень, відповідальності та фінансів між різними рівнями влади. Завдяки проведенню комплексу реформ місцеве самоврядування отримало реальну владу і достатні фінансові ресурси для своєї діяльності, що сприяло підвищенню ефективності бюджетної системи. Це дозволило мінімізувати вищенаведені проблеми і створити умови для динамічного економічного зростання країни. На мікрорівні децентралізація сприяла покращенню якості публічних послуг, соціально-економічного становища міст та селищ, розвитку депресивних регіонів, зростанню кількості робочих місць та уповільнення міграційних процесів, обумовлених економічними чинниками.

---

[84] Руденко В.В. Зарубіжний досвід фінансування місцевого самоврядування. URL: http://buktoloka.cv.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=115%3A2011-01-12-10-15-12&catid=13%3Apublications&Itemid=16&lang=uk

Варто зауважити, що фінансування функцій у Словаччині відбувається за рахунок власних доходів бюджетів. Через це місцеві органи влади зацікавлені у зростанні доходів, а тому:

– мають стимул для реалізації податкового потенціалу на відповідній території, що в цілому підвищує фіскальну ефективність податкової політики;

– посилену увагу приділяють стимулюванню ділової активності на власній адміністративно-територіальній одиниці, що сприяє зростанню доходів місцевих бюджетів та зростанню економіки на національному рівні;

– активно самі займаються комерційною діяльністю з метою отримання додаткових коштів до бюджету, що також стимулює ділову активність.

Одним із чинників успішної децентралізації в Словаччині стало те, що передача повноважень супроводжувалася симетричною бюджетною децентралізацією. З 1 січня 2005 року країна перейшла на нову бюджетну систему. Ключове її завдання полягає в укріпленні фінансової бази місцевого самоврядування, визначенні власних доходів органів місцевого самоврядування вищого рівня та запровадженні нового механізму фінансування делегованих функцій.

Завдяки бюджетній децентралізації органи місцевого самоврядування отримали надійну фінансову базу, достатню для реалізації власних функцій. Якщо до 2005 року частка трансфертів у структурі дохідної частини бюджету сягала 60–70 %, то нині близько 70 % доходів та витрат муніципалітетів ґрунтуються на власних джерелах, решту становлять цільові дотації з державного бюджету. При цьому всі власні функції фінансуються місцевими бюджетами виключно за рахунок власних надходжень, а державні трансферти мають цільовий характер і спрямовані на фінансування делегованих державою функцій. Це дозволило сформувати ефективну бюджетну систему, в якій фінансові потоки є прозорими, а ефективність використання коштів прослідковується за системою чітких критеріїв.

Загалом фінансові джерела розподілені між різними рівнями влади так, що регіони й уряд мають потужну фінансову базу для своєї діяльності, а держава здійснює трансферти до місцевих бюджетів не тому, що вони не можуть профінансувати свої мінімальні потреби, а на виконання делегованих функцій. Будучи повністю відповідальними

за соціально-економічний стан відповідної адміністративно-територіальної одиниці, органи місцевого самоврядування проводять активну економічну політику, зокрема в питаннях пошуку та залучення інвесторів. Це сприяє як розквіту регіонів, так і високій економічній динаміці Словацької Республіки загалом[85].

На сучасному етапі розвитку України бюджетна децентралізація є тим інструментом, який надає органам місцевого самоврядування можливості для пошуку ресурсів, необхідних для виконання покладених на них завдань. Здобуття органами місцевого самоврядування більш широких повноважень, у свою чергу, має активізувати мотиваційний чинник розширення власної фінансової бази за рахунок внутрішніх джерел та вироблення відповідних механізмів акумуляції додаткових фінансових ресурсів до місцевих бюджетів. Тому для забезпечення ефективного регіонального розвитку в Україні є подальше впровадження бюджетної децентралізації з урахуванням зарубіжного досвіду, зокрема Словаччини. Реалізація заходів щодо бюджетного реформування у контексті бюджетної децентралізації в Україні сприятиме забезпеченню стійкої дохідної бази місцевих бюджетів, а також підвищенню ступеня їх фінансової спроможності й ефективності використання бюджетних коштів.

Також важливим для України є чеський досвід регіональних реформ. Фінансовими інструментами підтримки регіонів у Чехії визначено субсидії (включаючи субсидії на робочу силу); низькопроцентні позики чи позики, спрямовані на розвиток пріоритетних територій або територій, що мають певні привілеї; повернення фінансової допомоги. Цей інструментарій зазначається своєю конкретністю, що запобігає розпорошенню державного бюджету і формуванню споживацької схеми з боку депресивних регіонів, а також дає змогу максимізувати підтримку територій, які активно розвиваються.

Система залучення інвестицій в окремі галузі і райони Чехії має декілька специфічних інструментів. Їх можна розглядати як додаткові засоби стимулювання регіонів. Найбільш значущими серед них є: податкові пільги, дотації на створення робочих місць, дотації на перенавчання та земельні трансферти за символічну плату.

---

[85] Нова архітектура бюджетної системи України: ризики та можливості для економічного зростання / за ред. Я.А. Жаліла. К.: НІСД, 2010. 72 с.

отже, поєднання регіональних, інвестиційно-інноваційних та інших підходів до стимулювання розвитку певних територій створює, з одного боку, регіональну модель, яка досить чітко ідентифікується в Європейському Союзі, а з іншого – зберігає національну специфіку.

Регіональний розвиток стає пріоритетним напрямом сучасної внутрішньої політики Чеської Республіки. За планом адміністративної реформи, після 2000 року тут функціонують 14 самоврядних регіонів, кожен з яких повинен мати своє Агентство регіонального розвитку, головний координаційний центр проєктів і програм економічного та соціального розвитку територій[86].

Словенія – одна з найменших за площею країн, які приєдналися до ЄС у 2004 р. Невдовзі після створення суверенної держави та формування її інституцій Словенія почала розробляти політику розвитку, проводити економічні реформи, відновлювати промисловість та інші сектори економіки. У Словенії передбачені такі фінансові інструменти стимулювання, як: інвестиційні стимули і трансферти муніципалітетам; субсидії компаніям на початкові інвестиції та створення можливостей працевлаштування; кредити муніципалітетам на спільне фінансування проєктів з економічної інфраструктури та інфраструктури розвитку; кредити та гарантії компаніям, які займаються сільськогосподарським бізнесом; капіталовкладення у конкретні проєкти державного значення; трансферти державного капіталу муніципалітетам з метою спільного інвестування у проєкти регіонального розвитку для ефективного повторного використання державного капіталу (наприклад, нерухомість, природні ресурси тощо)[87].

Щодо використання вирівнювальних трансфертів для стимулювання регіонального розвитку, то варто розглянути досвід Канади як країни, що успішно вирівнює дисбаланси у розвитку своїх регіонів за їх рахунок.

Загалом у Канаді чітко проявляються два види фіскальних дисбалансів – вертикальний і горизонтальний. Вертикальний виникає у

---

[86] Карпець С.Л. Світовий досвід управління регіональним розвитком. *Вісник Житомирського державного технологічного університету*. 2008. № 2 (44). С. 252–258.

[87] Регіональна політика: правове регулювання. Світовий та український досвід / В. Куйбіда, А. Ткачук, Т. Забуковець-Ковачич; за заг. ред. Р. Ткачука. К.: Леста, 2010. 224 с.

випадку, коли зобов'язання провінцій непропорційно великі щодо їх доходів. Такий дисбаланс усувають завдяки передачі зобов'язань на федеральний рівень (наприклад, допомога сім'ям і страхування на випадок безробіття) або шляхом передачі частини податкових повноважень федерального уряду регіональним. Горизонтальні дисбаланси долають за рахунок вирівнювальних трансфертів.

У Канаді діяльність, спрямовану на вирівнювання рівнів економічного розвитку регіонів, почав здійснювати уряд країни ще на початку 60-х років минулого століття і досі має високий державний пріоритет. Здійснення її відбувається шляхом прямих фінансових трансфертів у рамках надання допомоги депресивним регіонам (зокрема, Атлантичним штатам), а також реалізації цільових державних програм, які передбачали розвиток і удосконалення усіх видів інфраструктури, підтримка приватних інвестицій, надання податкових та інших пільг, субсидування і підтримку місцевого бізнесу[88].

У США пріоритетним напрямом вирівнювання регіональних диспропорцій є фінансова підтримка проблемних регіонів. Найбільш ефективним інструментом виявилося бюджетне фінансування окремих секторів економіки в депресивних регіонах, причому основна частина фінансування з федерального бюджету спрямовувалась на субсидіювання та кредитування заходів щодо раціонального використання ресурсів і охорони навколишнього середовища, розвитку промисловості і сфери надання податкових та амортизаційних пільг. Керівництво регіональними програмами здійснюють не самі регіони, а система спеціальних незалежних установ при федеральному уряді і спеціально створені федерально-штатні органи.

Варто зазначити, що у практиці зарубіжних країн накопичений значний досвід створення та функціонування агентств регіонального розвитку. Так, найбільш поширеною у США є така організаційна форма агентства регіонального розвитку, як державна інвестиційна корпорація. В основі її діяльності була покладена політика концентрації державних інвестицій, які спрямовувалися на розвиток міст, а останні, у свою чергу, здійснювали б позитивний економічний вплив на відсталу

[88] Лучик С.Д., Лучик В.Є. Світовий досвід формування та реалізації політики регіонального розвитку та можливість його запровадження в Україні. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2013. Вип. 23.18. С. 124–131.

економічну периферію. Згодом від політики домінування державних інвестицій поступово перейшли до дольового фінансування регіональних проєктів з боку федерального центру, регіону і місцевих громад, що сприяло об'єднанню всіх груп інтересів відносно цілей регіонального розвитку (ефект співучасті) [89].

Щодо європейських країн, то у Швеції створюються державні регіональні компанії, які беруть пайову участь у реконверсії підприємств і організації виробництва нових товарів, підтримують малі і середні підприємства.

У Нідерландах створено п'ять державних компаній регіонального розвитку. Їх основна мета – удосконалення економічної структури регіонів і розв'язання проблем безробіття. Вони стимулюють розвиток власного потенціалу провінцій і посилення зв'язків між регіональною та національною промисловістю, надають допомогу малим і середнім підприємствам, беруть дольову участь у діяльності окремих фірм.

У Бельгії функціонують регіональні інвестиційні компанії, що стимулюють створення, реконструкцію та розширення приватних фірм, сприяють створенню нових державних компаній. Існують також регіональні корпорації розвитку, що управляють регіональними банками даних, підтримують секторальні інтереси та беруть участь в антикризовому менеджменті окремих фірм[90].

В Україні створено Державний фонд регіонального розвитку, мета діяльності якого – фінансування регіонального розвитку. Проте, зважаючи на зміни, які відбуваються у системі місцевого самоврядування України упродовж останніх років, у контексті децентралізації актуалізується необхідність створення регіональних фондів розвитку та агенцій регіонального розвитку.

Зокрема, доцільність створення регіонального фонду розвитку полягає у підтримці та стимулюванні розвитку регіонів на основі ефективного управління власним фінансовим потенціалом. Система розподілу коштів цього фонду має суттєво відрізнятися від тієї, яка

---

[89] Керецман В.Ю. Проблеми формування регіональної політики та регіонального управління в Україні. URL: http://www.sustainable-cities-net.org.ua/publicationshow.php?id=244

[90] Інноваційні підходи до регіонального розвитку в Україні: аналіт. доп. / Біла С.О., Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Жук В.І. та ін.; за ред. С.О. Білої. К.: НІСД, 2011. 80 с.

застосовується для Державного фонду регіонального розвитку. У регіонах відкривається більше можливостей щодо раціонального розподілу коштів фонду і формування конкретних умов їх використання. Кошти розподіляються між проєктами на конкурсній основі відповідно до встановлених умов. Стратегічна мета та цілі створення і функціонування регіонального фонду розвитку визначаються стратегіями регіонального розвитку, що розширює можливості для збільшення обсягів власного фінансового ресурсу регіону та ефективності його використання.

Отже, враховуючи досвід зарубіжних країн у сфері регіонального розвитку, варто звернути увагу на інституційне забезпечення, зокрема регіональні фонди розвитку й агенції регіонального розвитку та їхні мережі, що функціонують на державно-партнерських принципах, тобто ефективно співпрацюють з центральною та місцевою владою й забезпечують ефективну взаємодію влади, бізнесу та громадськості, створюючи якісно нове економічне середовище.

Доречним буде розглянути досвід Японії, який може бути корисним і для України. Особливість економічної моделі Японії полягає в єдності державного апарату і великого капіталу у вирішенні загальних проблем. Основні цілі і завдання загальнонаціональних планів економічного розвитку конкретно втілюються у змісті внутрішньокорпоративних планів, що мають директивний характер. За рахунок цього утворюється складна, взаємозв'язана система планування[91].

Внутрішньокорпоративні плани, у свою чергу, також враховуються під час розробки загальнодержавних програм через механізм консультацій з найбільшими об'єднаннями приватних компаній, а також з відповідними асоціаціями та фінансово-промисловими групами. В Японії склалося чітке розмежування сфер вкладання капіталу: приватного – у виробничу сферу, державного – в інфраструктуру. Тому в Японії державний сектор не виступає серйозним конкурентом у жодній з галузей виробництва, і його функціонування, власне, цілком підлегле інтересам приватних корпорацій[92].

---

[91] Лаврентьєв М.М. Світовий досвід використання бюджетних інструментів підтримки регіонального розвитку. *Економіка та держава*. № 4. С. 98–102.

[92] Леонтьева Е.Л. Приватизация государственных предприятий в Японии. *МЭ и МО*. 1995. № 2. С. 101–109.

В Японії зв'язок державного бюджету з місцевими здійснюється лише за лінією видачі субсидій. Крім того, держава передоручає місцевій владі частину витрат суто цільового призначення (наприклад, будівництво портів, ліквідацію наслідків стихійних лих, будівництво гідроелектростанцій та ін.).

Разом з тим в Японії є спеціальний рахунок, який здійснює перерозподіл податкових надходжень. Частина податкових доходів державного бюджету концентрується на цьому рахунку й направляється, залежно від потреб, у місцеві бюджети. Такий перерозподіл викликаний розбіжностями в чисельності населення та рівнем розвитку економіки префектур, тобто необхідністю фінансового вирівнювання[93].

Крім традиційного фінансування країни через поточний бюджет, дохідна частина якого формується за рахунок податків, у Японії існує і паралельна, теж державна, система фінансування економічних проєктів, але із залученням позабюджетних, у традиційному розумінні, коштів. Ця система називається Програма державних позик та інвестицій (Програма) і використовується для розвитку пріоритетних, з погляду держави, виробництв та об'єктів. Отже, фактично уряд Японії має реальний важіль проведення структурної та промислової політики. Фінансовими джерелами Програми є:

1) система поштових заощаджень громадян;

2) система поштового страхування життя;

3) пенсійні фонди;

4) спеціальний бюджетний рахунок промислового інвестування;

5) гарантовані урядом зобов'язання та займи.

Крім джерел надходження коштів, Програма відрізняється від загальнодержавного бюджетного фінансування і тим, що її кошти виділяються на умовах зворотності, терміновості і платності. Капіталовкладення і позики, отримані компаніями в рамках цієї програми, підлягають повному поверненню з нарахуванням відсотків, які сьогодні встановлюються в основному на рівні приватних кредитних установ.

Програма розробляється урядом одночасно з підготовкою проєкту «звичайного» поточного бюджету, але окремо від нього. Японський інвестиційний бюджет, тобто Програма державних позик та

[93] Миргородська Л.О. Фінансові системи зарубіжних країн: навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2008. 320 с.

інвестицій, також проходить щорічне затвердження в парламенті. Частина коштів Програми надається у вигляді кредитів або капіталовкладень державним підприємствам загальнонаціонального і місцевого рівнів, насамперед у галузях інфраструктури. Це, наприклад, Державна дорожня корпорація, Державна корпорація будівництва залізних доріг, Державна корпорація з розвитку міського та житлового господарства тощо.

Значна частина коштів Програми передається (у кредит) державним кредитним інститутам. Вони використовують їх для кредитування конкретних галузей та секторів економіки – кожний у відповідності зі своєю сферою спеціалізації[94]. Роль Програми у забезпеченні динамічного розвитку японської економіки важко переоцінити. Фактично без використання податкових надходжень держава мобілізує різноманітні фінансові джерела і насамперед поштові заощадження громадян, концентрує у своїх руках великі інвестиційні ресурси. Тим самим значною мірою вирішуються проблеми нестачі інвестиційних коштів, викликані недостатністю ресурсів у приватних кредитних інститутів або ж їх побоюваннями у зв'язку з високими ризиками. Програма, з одного боку, кредитує ті галузі і сектори економіки, які для приватних банків кредитувати проблематично, з іншого – ті галузі і підприємства, які приватні банки кредитувати «можуть, але не наважуються». В останньому випадку держава ніби прокладає дорогу приватним кредитам. Програма державних позик та інвестицій – найпотужніше знаряддя галузевої (промислової) політики, що дозволяє державі цілеспрямовано стимулювати важливі галузі.

Державні позики та інвестиції відрізняються стабільністю. Вони, зокрема, стимулюють ділову активність у період спадів і виступають у ролі стабілізатора, якщо з певної причини у приватному кредитуванні починаються перебої. Програма побудована так, що враховуються критерії окупності, й основна частина коштів надається на поворотній основі. Це сприяє раціональному використанню фінансових ресурсів.

Основні напрями регіональної економічної політики західноєвропейських держав переважно пов'язані з долею проблемних регіонів:

---

[94] Целищев И.С. Японская модель роста: сбережения, кредитование, инвестирование. *Мировая экономика и международные отношения*. 2001. № 6. С. 87–96.

депресивних, старопромислових, слаборозвинених. Регіональна економічна політика в цих країнах зорієнтована на зменшення розриву між економічними показниками розвитку різних регіонів Спільноти, ліквідацію відставання розвитку «депресивних» європейських територій (як правило, це периферійні зони, віддалені сільські та гірські території). Її мета – зменшити наявні регіональні диспропорції та запобігти виникненню регіональних дисбалансів у Євросоюзі[95].

З погляду загальної історії регіональної економічної політики Великобританії можна зробити висновок, що на окремих етапах її розвитку урядом країни використовувалися різні інструменти: від прямого контролю до застосування різних важелів і засобів. Але найдієвішими інструментами були інвестиційні стимули: субсидії, кредити, селективна допомога, а також заохочувальні заходи: від різноманітних методів надання фінансової допомоги суб'єктам господарської діяльності – від малих фірм і підприємств, зокрема тих, які ухвалили рішення про нове будівництво, до промислових компаній та підприємств сфери послуг[96]. Наразі державний бюджет Великобританії містить дві частини: Консолідований фонд, за яким проходять поточні доходи і витрати, та Національний фонд позик, за яким відбиваються витрати на капітальні вкладення. Дохідна частина Національного фонду позик створюється за рахунок відсотків, які надходять від державних корпорацій та місцевих органів влади за надані Казначейством довгострокові кредити, прибутки емісійного департаменту Банку Англії, коштів, наданих з Консолідованого фонду для постійного обслуговування. Видатки Національного фонду позик включають відсотки за державним боргом та щодо керування ним, довгострокові кредити на капітальні вкладення державним корпораціям і місцевим органам влади.

Місцеві органи влади отримують на фінансування поточних витрат значні кошти з Консолідованого фонду у формі дотацій та цільових субвенцій, з Національного фонду позик – кредити на

---

[95] Прохорова В.М. Світовий досвід формування регіональної економічної політики. *Науковий вісник Ужгородського університету*. Серія Економіка. 2011. Спецвипуск 33, частина 1. С. 166–170.

[96] Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: моногр. / Варналій З.С., Воротін В.Є., Куйбіда В.С. та ін.; за ред. З.С. Варналія. К.: НІСД, 2007. 820 с.

фінансування капітальних витрат. Кредити мають довгостроковий характер і надаються з ринкового відсотка й у чітко лімітованих розмірах.

Показовим для України може стати досвід використання фінансових інструментів регіонального розвитку Франції. У Франції на сьогодні склалася триланкова система адміністративно-територіального розподілу (регіон – департамент – комуна) з відповідною системою органів місцевого управління і самоврядування. Кожна адміністративна одиниця має свій бюджет. Видатки місцевих бюджетів складаються з двох основних частин. Перша – поточний бюджет – фінансує більш ніж 1/3 витрат місцевих органів влади (поліцію, цивільну оборону, пожежну охорону, управління), 1/3 витрат на освіту, просвіту, культуру, інші – це витрати на економічну інфраструктуру. За рахунок другої – інвестиційного бюджету – місцеві влади здійснюють великі капіталовкладення, на них припадає понад половини усіх капітальних державних витрат.

Значним внеском у розвиток регіональної економічної політики Франції було створення «регіональних комітетів економічного розвитку», до яких увійшли представники трьох основних секторів суспільства: органи влади, підприємницькі та громадські організації. Комітети мали оцінити і проаналізувати економічні та соціальні наслідки реалізації Національної програми розвитку у відповідних регіонах.

1963 р. було створено національне Агентство з питань координації та планування регіонального розвитку (DATAR). Агентство відповідало за реалізацію регіональних аспектів національного плану економічного розвитку Франції, а також координацію планування регіонального розвитку. Агентство мало компетенцію розподіляти фінанси цільових фондів розвитку, найвагомішим серед яких і досі є Спеціальний фонд планування регіонального розвитку (FIAT). Основне спрямування коштів зазначеного фонду – підтримка інфраструктурних проєктів. Агентство DATAR підтримує тісні зв’язки з центральними органами виконавчої влади й утримує мережу інформаційних представництв у країнах Західної Європи, США, Японії, основне завдання яких – залучення інвестицій до Франції. Агентство практикує надання субсидій публічним (державним, громадським) та приватним організаціям, які беруть участь у реалізації програм Агентства на регіональному і місцевому рівнях у таких галузях, як

промисловість, туризм, планування розвитку метрополій, промислова конверсія та ін.

Важливим економічним механізмом функціонування французької системи планування територіального розвитку є планові контракти «держава-регіон», де основний акцент зроблено на підготовку регіонами обґрунтованих документів для укладення контрактів з державою.

Законом від 28 жовтня 1977 р. створено Компенсаційний фонд ПДВ – трансферний фонд фінансових ресурсів, кошти якого направляються на інвестиції територіальних колективів у Франції. Він є головною формою участі держави в інвестиційній діяльності комун. Кошти фонду слугують державною субсидією органам місцевого самоврядування на інвестиції. Фонд компенсує місцевим органам влади податок на додану вартість, який вони сплачують за своїми операціями у процесі здійснення витрат розвитку. З фонду компенсується сплачений місцевими органами влади ПДВ лише за інвестиційними операціями, спрямованими на власний розвиток. Виплати місцевим органам влади з Компенсаційного фонду ПДВ є грошовими ресурсами, що можуть використовуватися на розсуд територіальних колективів. Проте вони обов'язково повинні відображатися в бюджеті розвитку як інвестиції. Через фонд надається 60 % усієї державної допомоги місцевим органам влади на інвестиції.

Фінансові стосунки між державою і місцевими громадами також зазнали значних змін завдяки системі укладання угод планування між регіонами та державою. Ці багаторічні угоди (на 7 років) передбачають довгострокові державні інвестиції, поєднуючи державні кошти, кошти місцевих громад і фінансування за рахунок Європейського Союзу, коли це можливо. Цей захід запроваджує також фінансове партнерство між державою і місцевими громадами у фінансуванні значних обсягів місцевих інвестицій (шляхи, університети, заводи з перероблення відходів, реконструкція міст тощо).

Підсумовуючи зазначене вище, можна зробити висновок, що зарубіжний досвід використання фінансових інструментів стимулювання регіонального розвитку вказує на те, що державна підтримка в країні має бути орієнтована на стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів та посилення їх конкурентоспроможності. Досягнення таких результатів в Україні можливе за умови використання

фінансових інструментів, що спрямовані на зменшення фіскальної допомоги на вирівнювання, тобто використання фінансових стимулів (зокрема, надання грантів на розвиток), що є поширеними інструментами реалізації регіональної політики ЄС і доцільними для застосування у вітчизняній практиці в умовах сьогодення для посилення зацікавленості органів місцевого самоврядування в нарощенні власного фінансового потенціалу. Пильна увага має приділятися до тих видів допомоги, що пов'язані з поліпшенням бізнес-середовища та стимулюванням інвестиційної діяльності, тобто застосування «м'яких» інструментів стимулювання, що сприяють розвитку регіонів через активізацію інноваційно-інвестиційної діяльності підприємств, які функціонують на їх території.

Необхідним є подальше зміцнення тенденцій щодо надання різних видів фінансової допомоги для підтримки регіонального розвитку на конкурсній основі. Також невід'ємною умовою ефективного розвитку регіонів є інституційне забезпечення, зокрема регіональні фонди розвитку або агенції регіонального розвитку, що передбачають покращення бюджетного самозабезпечення регіонів.

РОЗДІЛ 2
ЧИННИКИ ТА ПЕРЕДУМОВИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

2.1. Інституціональні чинники регіонального розвитку

Забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку на основі цілеспрямованих інституціональних перетворень виступає пріоритетним завданням для кожної країни і всієї світової спільноти. Особливе теоретичне і практичне значення ця проблема має в українському суспільстві, що переживає складний період переходу до нової системи соціально-економічних відносин, суттєвою перешкодою у проведенні якого виступає недосконаліть інституційного середовища.

Не підлягає сумніву той факт, що нині Україна переживає кризу системи державного управління регіональним розвитком, що вже призвело до ослаблення державної влади, втрат частини території, до виникнення на території держави вогнищ збройного сепаратизму, підтримуваних Росією, до падіння показників регіонального розвитку, та у цілому формує напруженість у суспільстві.

Недолік ефективних форм державного регулювання економіки на регіональному рівні, кризові тенденції у розвитку регіонів, недостатня опрацьованість принципів та інституційного базису територіальної організації стали факторами, що посилили дезінтеграційні процеси в країні і суттєву поляризацію в рівнях соціально-економічного розвитку територій. Особливо гостро ці проблеми торкнулися інфраструктурної сфери, а вирішення більшості економічних проблем пов’язане з активною участю інститутів розвитку, оскільки якість і адекватність інституційного середовища визначають напрями, форми, умови і саму можливість модернізаційних процесів в економіці. Створення дієвої та ефективної системи інститутів розвитку є сьогодні першочерговим завданням органів регіональної влади та управління, у зв’язку з чим актуальним завданням є вивчення інституціональних чинників забезпечення регіонального розвитку.

Розвиток регіональної економіки в сучасних умовах – найбільш дискусійна проблема економічної теорії та практики. Нині по мірі

розвитку ринкових відносин формується нова регіональна сфера інтересів і відповідальності, яка реалізується на конкретній території в характерних для неї специфічних умовах. Регіони виступають основою забезпечення відтворювального процесу відповідно до властивого їм потенціалу економічного зростання, при тому, що в кількісному відношенні економіка ряду регіонів світу досягла небувалого рівня, у зв'язку з чим постали питання, в якому напрямі розвиватися далі, за рахунок чого можливо забезпечувати подальший розвиток регіональних економік[97].

Дослідники визначають напрями «збалансованого регіонального розвитку» стосовно умов сучасної України: економічне зростання (приріст ВРП); прогресивний тип економічних трансформацій (про структурні зрушення – зростання частки сфери послуг; збільшення частки обробної промисловості порівняно з видобувною; випереджальні темпи розвитку високотехнологічних наукоємних промислових виробництв тощо); прогресивний тип економічних трансформацій – позитивні зміни у розвитку соціуму (зменшення захворюваності та смертності населення, зростання тривалості життя, освітнього рівня населення та підвищення якості навчання, зменшення безробіття, скорочення масштабів небажаної міграції, зростання рівня доходів населення, зменшення частки населення, яке живе за межею бідності та ін.); покращання екологічної ситуації та дотримання вимог екологічної безпеки; забезпечення гармонійного просторового розвитку (зміцнення провідних міст регіону як полюсів зростання; покращення транспортної інфраструктури та інфраструктури зв'язку та ін.)[98].

Вирішуючи проблему збалансованого розвитку, варто звернутися до інституціонального розуміння зростання економіки, в основі якого, на думку представників сучасної інституційної теорії, лежать чинники, що визначають як абсолютне кількісне зростання валового регіонального продукту (ВРП), а також тих показників, які забезпечують якісне зростання (тривалість життя, рівень освіти, рівень розвитку культури в регіоні та ін.) і забезпечуються розвитком

---

[97] URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/news/ premyer-ministr-uryad-zapochatkovuye-robotu-radi-innovacij-klyuchova-meta-zapustiti-sistemu-pidtrimki-j-rozvitku-tehnologij

[98] Балабанов Г.В., Гільберг Т.Г. Збалансований регіональний розвиток і туризм. *Географія та туризм*. 2010. Вип. 9. С. 6–12.

системних інституціональних утворень, таких як система охорони здоров'я, освіти, розвитку культури. Водночас з точки зору теорії інституціоналізму замало вказати на існування різних інститутів і стверджувати, що інститут – це система соціальних чинників, які доповнюють один одного. Потрібно показати, як ці інституційні елементи поєднуються в єдину систему, під впливом чого ця система функціонує[99].

У зв'язку з цим можна погодитися з трактуванням регіону як економічного інституту, до складу якого входять різні утворювання, створювані коаліціями владних політичних і економічних агентів для виробництва та споживання колективних, соціальних і духовних благ членами регіонального освіти; це природний, органічний принцип територіальної організації соціальних, політичних, економічних та культурних аспектів життєдіяльності людських товариств[100].

У такому контексті структура регіонів може бути представлена як складна соціально-економічна система, розвиток якої перебуває під впливом як зовнішніх, так і внутрішніх факторів, які впливають на різні інститути, що утворюють регіон.

З цього приводу ще класики економічної теорії А. Сміт, А. Маршалл і Дж.М. Кейнс вказували, наприклад, на те, що забезпеченість ресурсами забезпечує розвиток економіки, проте в їх теоріях не розглядалися інші чинники економічного розвитку: освіта, здоров'я, відносини індивідів, психологія та ін.

Вирішуючи цю проблему, інституційна теорія «заглянула» всередину людини, відкривши нові можливості для дослідження економічного розвитку. Розуміючи це, сьогодні все більша кількість економістів починають дотримуватися інституційного підходу в регіональній економіці, і його теоретичні положення використовуються у вирішенні практичних завдань. Це пов'язано з прагненням розглянути сучасні економічні (і не тільки економічні) процеси комплексно та всебічно. Інституційна економічна теорія розширює сферу економічного аналізу, використовуючи фактори, які не тільки не розглядалися

---

[99] Дементьєв В.В. Сучасна теорія інститутів: ідентифікація предметного поля. *Економічна теорія*. 2015. № 1. С. 26–49.

[100] Міхно Н.К. Особливості формування поняття «регіон» у соціологічному дискурсі. *Вчені записки Харківського гуманітарного університету «Народна українська академія»*. 2012. Т. 18, кн. 2. С. 47.

класичною теорією, а й взагалі не вважалися економічними, наприклад людський фактор у всьому його різноманітті. У цілому теорія інституціоналізму може бути покладена в основу нової концептуальної моделі розвитку регіону, адекватній ринковій економіці[101].

Особливе значення інституційний підхід до вирішення економічних завдань має, коли йдеться про регіональний розвиток України, оскільки на початку XXI століття спільною проблемою для всіх регіонів країни була проблема реформування структури економіки, її стабілізація і соціальна переорієнтація. Ці проблеми залишаються невирішеними й актуальними і на сьогодні.

Однак варто зазначити, що зміни в системі виробничих відносин пов'язані з посиленням ринкової спрямованості економіки в нашій країні все-таки відбулися, у зв'язку з цим виникли нові завдання і пріоритети у дослідженнях з розвитку регіональної економіки в її інституціональному аспекті. При цьому, безумовно, не можна ігнорувати той факт, що осучаснена українська регіональна економіка характеризується набором інституційних проблем, вихід з яких можливий тільки у разі розуміння їх сутності і варіантів їх вирішення. Саме це і пропонує інституційна теорія: описуючи економіку як сукупність інститутів, вона розкриває зв'язки між ними і способи їх взаємодії. Наприклад, коли йдеться про інститут муніципального управління як про розвинену систему угод, розпоряджень, принципів, то одночасно розглядаються й умови, що забезпечують ефективність системи управління.

Отже, розглядаючи регіональну економіку з позицій інституціоналізму, необхідно враховувати, що ці дослідження насамперед повинні спиратися на вивчення тих чинників, які формують умови регіонального розвитку. Відповідно, сучасні проблеми розвитку регіону вимагають вибору критеріїв і показників розвитку регіонального господарства. Ці питання мають методичний характер, і вони в цілому спрямовані на оцінку рівня регіонального розвитку певного регіону.

Існують різні підходи до вирішення цього завдання. Якщо робити короткі висновки, то один із способів – це проста адаптація оцінки

---

[101] Коврига О.С. Напрями інституціональних перетворень на регіональному рівні. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія: Управління. 2013. Вип. 3. С. 152–160.

розвитку національного господарства на рівень регіону. Наприклад, у роботі[102] вказано, що в сучасних умовах можна виділити такі інституційні чинники, які гальмують успішний розвиток економіки: недостатньо ефективне використання економічних функцій держави; слабкий захист прав власності; недосконала кредитно-фінансова система і фондовий ринок; відсутність цілісної інституційної інфраструктури інвестиційного та інноваційного процесів. Як видно з цього переліку, ці фактори слабо співвідносяться з проблемами розвитку регіональної економіки.

У працях з економічної географії звертається увага на такі чинники регіонального розвитку: відмінності природно-кліматичних умов життя і підприємництва в окремих районах; масштаби, якість і напрями використання природних ресурсів, які визначають «продуктивність» регіону. Цей фактор впливає не тільки на розвиток окремих галузей (сільське і лісове господарство, рибальство), але і на умови розміщення промисловості та життя людей; периферійне або глибинне положення районів, унаслідок чого посилюється вплив транспортних витрат на формування цін і широту ринків збуту – погані транспортні та комунікаційні зв'язки периферійних районів ускладнюють їх економічний розвиток; застаріла структура виробництва, запізнення з введенням інновацій; переваги від близькості до агломерацій, що ведуть до перетину в регіоні міжгалузевих зав'язків, появи можливостей інтеграції місцевих виробників з великими міжрегіональними виробничо-господарськими структурами; політичні умови, форми регіональної політики; інституційні чинники, що визначають ступінь регіональної автономії, соціально-економічний розвиток та ін. Водночас, як видно з цього переліку, ці чинники слабо пов'язані з інституційною теорією, більше орієнтовані на географічні та геополітичні чинники регіонального розвитку[103].

На думку авторів методології системного аналізу регіону, для визначення рівня інституційного розвитку доцільно проаналізувати

---

[102] Janno Reiljan Regional development sustainability analysis concept. *Discussions on Estonian Economic Policy*: EU Member States After the Economic Crisis, No. 1, 2014. 30 p.

[103] Economic Geography: The Integration of Regions and Nations – By Pierre Philippe Combes, Thierry Mayer, and Jacques François Thisse. URL: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1944-8287.2010.01070.x

такі показники: рівень внутрішнього (регіонального) продукту (ВРП); темпи зростання ВРП на душу населення; коефіцієнт валютного покриття імпорту; індекс фізичного обсягу промислової продукції; ступінь зносу основних виробничих фондів; питома вага збиткових підприємств; співвідношення чисельності наукового персоналу і чисельності зайнятих у сфері матеріального виробництва; ставка за кредитами банків; зростання інвестицій в основний капітал; індекс співвідношення податків і інших надходжень до регіонального бюджету і ВРП регіону[104].

Як видно з наведеного переліку показників, ці автори в основному орієнтуються на виключно економічні показники розвитку регіонів, не виділяючи при цьому групу чинників, які цей розвиток визначають.

Другий спосіб полягає у визначенні показників, які відповідають реальній економічній ситуації, що склалася в економіці країни і регіонах, з огляду на те, що інституційні чинники економічної інтеграції регіонів – це комплекс формальних і неформальних інститутів, норм, правил (обмежень), а також механізмів координації і мотивації відповідних структур, що їх реалізують, сукупність яких впливає і регулює поведінку економічних суб'єктів.

У літературі з інституційної теорії виділяють два великі класи інститутів: інститути політичної, законодавчої та господарської влади (органи управління регіоном) та інститути економічної влади (організації, підприємства, фірми), на які будемо орієнтуватися і далі.

При цьому, перше, на що хочемо звернути увагу, це те, що потрібно розрізняти чинники і показники розвитку. Для нашої методики під чинником будемо розуміти вектор розвитку. Іншими словами, це те, через що досягається розвиток регіону. отже, чинник визначає якісну оцінку розвитку регіону. Показники ж повинні відобразити кількісну оцінку розвитку.

Відповідно до вищевикладеного пропонуємо виділити такі чинники розвитку регіону:

– розвиток інститутів регіональної влади, які формують умови розвитку регіону в правовому аспекті, визначають при цьому загальну

[104] Розанова Л.И. Методологические основы анализа регионального развития. URL: http://e-notabene.ru/etc/article_11732.html

стратегію економічного розвитку, контролюють і впливають на ситуацію в регіоні у всіх її аспектах;

– розвиток інститутів регіональної економічної влади, які формують загальну економічну ситуацію в регіоні.

Відповідно до цього цей критерій включає в себе таку систему показників розвитку регіону, яка наведена у таблиці 2.1.

Таблиця 2.1

Чинники, що формують уявлення про рівень розвитку регіональної економіки

Інститути	Чинники	Порівняльна база
1	2	3
Розвиток інститутів регіональної влади		
Органи муніципальної влади, правоохоронна система	Рівень корупції	– дані про стан корупції в різних органах регіональної влади; – співвідношення із середньоукраїнським
Органи муніципальної влади	Рівень економічної свободи	– дані про стан розвитку бізнесу; – співвідношення із середньоукраїнським; – співвідношення з сусідніми регіонами
Органи муніципальної влади	Інвестиційний клімат	– обсяги інвестиції; – кількість підприємств за іноземною участю; – співвідношення із сусідніми регіонами
Фіскальні органи	Податкове навантаження	– показники податкового навантаження; – показники складності адміністрування податків; – співвідношення із сусідніми регіонами
Рівень безпеки в регіоні		– рівень злочинності; – співвідношення із сусідніми регіонами
Розвиток інститутів регіональної економіки		
Органи муніципальної влади, економічні агенти	ВРП на душу населення	– співвідношення із середньоукраїнським; – співвідношення із прожитковим мінімумом; – співвідношення із сусідніми регіонами

Продовження таблиці 2.1

1	2	3
Органи муніципальної влади, економічні агенти	Темпи зростання ВРП	– порівняно із загальноукраїнськими і ВВП; – порівняно із нормативними; – порівняно із сусідами
Органи муніципальної влади, економічні агенти	Обсяг доходів населення	– ставлення до середньоукраїнських; – ставлення до можливості задоволення потреб; – ставлення до середньострокових темпів зростання
Органи муніципальної влади, економічні агенти	Рівень споживання	– співвідношення із середньоукраїнським рівнем; – співвідношення з медичними нормами харчування; – співвідношення із середньосвітовими
Органи муніципальної влади, економічні агенти	Рівень безробіття	– нормативний; – критичний; – порівняльний
Органи муніципальної влади, економічні агенти	Сальдо міграції населення	– позитивний баланс; – негативний; – нульовий
Система управління екологічною ситуацією	Стан екології	– нормативний; – у відповідність з досягнутим рівнем; – щодо сусідів
Органи муніципальної влади, економічні агенти	Розвиток інститутів регіональної влади	– нормативний; – у відповідність з досягнутим рівнем; – щодо сусідів
Система охорони здоров’я	Стан здоров’я	– рівень професійних захворювань; – зниження рівня дитячої смертності; – забезпеченість медичними послугами
Органи законодавчої влади на рівні місцевого самоврядування	Стан правової системи	– рівень правових порушень у різних сферах суспільного життя; – рівень захисту населення
Заклади розвитку культури	Стан культури	– стан матеріальної бази культури; – можливості реалізації
Система освіти	Рівень освіти	– можливість отримання освіти; – якість освіти в регіоні
Органи муніципальної влади, економічні агенти	Рівень життя населення в регіоні	– нормативний показник; – середньоукраїнський; – порівняно із сусідніми регіонами

Джерело: розроблено авторами.

На нашу думку, у наведеній таблиці систематизовані чинники, які дозволяють прямо або опосередковано оцінити стан розвитку регіону, крім того, рівень розвитку цих чинників прямо визначає рівень регіонального розвитку, дає можливість порівнювати рівень розвитку різних регіонів.

Виникає запитання: за якими напрямами доцільно здійснювати інституціональний аналіз регіонів і які завдання він покликаний вирішувати?

По-перше, одним із завдань аналізу має стати виявлення інституційних чинників, що впливають на масштаби, динаміку і глибину економічного розвитку регіонів.

По-друге, необхідно визначити окремо вплив формальних та неформальних інститутів на процес економічного розвитку на рівні регіонів.

По-третє, у межах порівняльного інституціонального аналізу важливо зіставлення регіонів за рівнем розвитку, а також визначення тих факторів, які є специфічними для кожного регіону.

По-четверте, на особливу увагу заслуговує формулювання висновків за підсумками аналізу з метою вдосконалення інституційного механізму розвитку регіонів України й особливо з огляду на той факт, що рекомендації будуть стосуватися не тільки загального механізму розвитку, а й розвитку інститутів у кожному окремо взятому регіоні.

Безумовно, що кожен регіон володіє різним потенціалом і набором особливостей, тому важливий диференційований підхід до вирішення конкретних соціально-економічних проблем, наявних у різних регіонах. Раціональне використання наявних регіональних ресурсів можливо тільки у разі повного врахування всіх економічних, політичних, соціальних, демографічних та інших особливостей різних регіонів. Цим і викликана необхідність вивчення умов і чинників соціально-економічного розвитку кожного регіону України, що нині є актуальним завданням для майбутніх досліджень.

2.2. Бюджетна децентралізація як необхідна умова регіонального розвитку

Актуальність теми дослідження обумовлена реальним посиленням процесу децентралізації державного управління в Україні та становленням дієвого інституту місцевого самоврядування, вдосконаленням механізмів взаємодії бюджетів різного рівня в межах єдиної бюджетної системи країни, розробкою стимулів до ефективної і відповідальної діяльності територіальних органів влади в бюджетно-податковій сфері.

Тому виникає необхідність дослідження проблем бюджетної децентралізації, розробки практичних рекомендацій щодо розвитку муніципальних фінансів в умовах політки децентралізації, що проводиться в Україні.

Це дослідження базується на положеннях про необхідність обґрунтованої бюджетної децентралізації, яка повинна спиратися на розширення фінансової свободи у прийнятті рішень і на підвищення рівня відповідальності органів місцевого самоврядування у бюджетній сфері, які сформульовані в роботах Дж. Уоллісома, В. Оутсома, Т. Занга, Х. Зоу, а також вітчизняних дослідників О.О. Молдована, Т. Сало, І.О. Луніної та ін.

У роботах цих авторів піднімаються питання децентралізації державного управління, насамперед з точки зору необхідності підвищення ефективності економіки. На основі теорії суспільного сектору і державних фінансів розробляються варіанти розвитку регіональних економік, їх фінансового забезпечення, зокрема на основі використання механізмів бюджетної децентралізації.

Особливого значення питання бюджетної децентралізації набувають у контексті реформи міжбюджетних відносин, яка проводиться в Україні, що і визначає мету монографії розглянути бюджетну децентралізацію як необхідну умову регіонального розвитку.

Децентралізація сектору публічного управління та фінансів сьогодні є одним із ключових чинників високої ефективності бюджетної системи. Цей процес відбувається не лише у федеральних країнах та країнах з історично впливовими позиціями місцевої влади, а й в країнах, що мають унітарний устрій, таких як Україна. Бюджетна децентралізація, як зазначає О.О. Молдован, не є наслідком політико-

історичних процесів, а здебільшого вона свідомо застосовується як механізм підвищення ефективності розподілу та використання бюджетних фондів[105].

Необхідно звернути увагу на те, що рішення проблеми бюджетної децентралізації в Україні є частиною більш загальної проблеми забезпечення ефективного функціонування багаторівневої бюджетної системи, основне призначення якої полягає у створенні умов для ефективного і відповідального виконання органами влади всіх рівнів своїх функціональних повноважень у межах ресурсів відповідних бюджетів. Це означає, що в процесі бюджетної децентралізації мають бути створені умови для: надання публічних благ відповідно до потреб і переваг місцевого населення («самоврядування створюється для того, щоб забезпечувати місцеві інтереси»); підвищення відповідальності місцевих органів влади за виконання закріплених за ними функцій, а отже, за ефективність витрат місцевих бюджетів; збільшення видатків місцевих бюджетів залежно від зростання власних доходів і розвитку економіки відповідних територій[106].

Варто зазначити, що значний внесок у розвиток сучасних наукових уявлень про зміст бюджетної децентралізації належить англійському економісту В. Оутсу, який запропонував її визначення: «Децентралізація – це право незалежного прийняття рішень децентралізованими одиницями»[107].

Сенс децентралізації полягає в тому, що регіональні та місцеві органи влади мають можливість самостійно приймати рішення з фінансових питань і питань з управління територією. Ще на початку розвитку цієї теорії, тридцять років потому, Дж. Уоллісом і В. Оутсом були висунуті положення про співвідношення централізації і децентралізації в державному управлінні. На думку цих дослідників, чим ширше країна за площею, тим менше централізованим за інших

---

[105] Молдован О.О. Бюджетна децентралізація: досвід ефективної реформи Словаччини для України. *Вісник Донецького національного університету*. 2010. С. 30–37.

[106] Луніна І.О. Бюджетна децентралізація в Україні у контексті європейських тенденцій місцеві бюджети в умовах децентралізації. *Збірник наукових праць Університету державної фіскальної служби України*. 2016. № 2. С. 155–171.

[107] Oates W.E. Of the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National tax journal*. 2008. Vol. 61. June. P. 313–334.

рівних умов має бути державне управління (фактор території); чим більша чисельність населення країни, тим менше централізованим має бути державне управління (фактор щільності населення); чим вище частка населення, зосередженого в містах, тим менше централізованим має бути державне і регіональне управління (фактор соціальної інфраструктури); чим вище рівень доходу на душу населення, тим більше централізованим має бути державне управління та його участь у програмах, пов'язаних з перерозподілом доходів (фактор інвестиційної залежності держави від економіки); чим більш різноманітним є попит на державні послуги, що випливає з нерівномірного розподілу доходів за регіонами, тим менше централізованим за інших рівних умов має бути управління з боку держави і регіонів (фактор соціальної залежності держави від економіки)[108].

Аналіз робіт[109, 110] показує, що дослідники не ставлять під сумнів той факт, що децентралізація в бюджетній сфері має переваги, які виявляються під час порівняння суспільних витрат і вигоди.

Варто мати на увазі, що якщо децентралізація не впливає на рівень витрат, то децентралізоване управління або ефективніше централізованого, або принаймні не поступається йому з точки зору ефективності. Децентралізація ефективна, якщо підвищення витрат перекривається виграшем.

Бюджетна децентралізація покликана вирішувати два основних завдання: по-перше, підвищувати алокаційну і продуктивну ефективність функціонування бюджетної системи. Завдяки децентралізації громадські послуги можна організувати і надавати так, щоб вони найбільш відповідали уподобанням місцевих жителів, тобто забезпечувати підвищення алокаційної ефективності, або якості розподілу наявних ресурсів між напрямами їх використання. Поряд з цим децентралізація супроводжується і підвищенням продуктивності

---

[108] Wallis J., Oates W. Decentralization in the Public Sector: An Empirical Study of State and Local Government. *Fiscal Federalism*: Quantitative Studies / Ed. by H. Rosen. Chicago: University of Chicago Press, 1988. P. 13–15.

[109] Луніна І.О. Бюджетна децентралізація в Україні у контексті європейських тенденцій місцеві бюджети в умовах децентралізації. *Збірник наукових праць Університету державної фіскальної служби України*. 2016. № 2. С. 155–171.

[110] Сало Т.В. Децентралізація фінансової системи*:* стан та оцінка рівня в Україні. *Ефективність державного управління.* 2013. Вип. 35. С. 324–330.

функціонування бюджетної системи, забезпечуючи підзвітність місцевої влади своєму населенню і скорочуючи кількість інстанцій, в яких доводиться погоджувати рішення, оскільки більше повноважень надається місцевим органам влади, які краще знають місцеву специфіку і місцеві потреби. Отже, децентралізація в широкому її розумінні передбачає передачу більш значних повноважень органам влади на місцях з тим, щоб ті могли самостійно приймати рішення щодо формування доходів, витрат і нормативно-правового регулюванню. Місцева влада ближче до населення, краще знає його потреби і тому здатна задовольнити його потреби краще, ніж центральна влада. Близькість місцевої влади до населення також сприяє посиленню громадянської активності, підвищенню прозорості влади і посиленню її підконтрольності населенню.

По-друге, важливим аргументом на користь децентралізації є той факт, що різні суспільні блага мають неоднакове охоплення. Так, послугами з питань національної оборони користуються громадяни країни, а користь від внутрішніх водних шляхів або наявності лісу дістається лише жителям конкретних регіонів. Комунальні послуги: такі як збір і вивезення сміття, вуличне освітлення тощо, адресовані жителям конкретних населених пунктів, і потреби в них будуть неоднаковими в різних регіонах. Оскільки центральний уряд не може врахувати таке розмаїття переваг у кожному регіоні або місцевості, виробництво різних суспільних благ має покладатися на різні рівні влади. Це означає, що за нижнім рівнем влади закріплюються всі податкові (прибуткові), видаткові повноваження та повноваження щодо нормативно-правового регулювання, за винятком тих повноважень, щодо яких можуть бути представлені переконливі докази того, що закріплення їх за самим нижнім рівнем влади неефективне. Надання суспільних благ тільки силами установ, підвідомчих центральному уряду, пов’язане зі значними витратами: за однаковоим підходом до всіх територій на одних територіях буде відбуватися перевиробництво суспільних благ, на інших – їх недовиробництво.

Важливою перевагою децентралізації є також те, що адміністративна автономія створює передумови для навчання, пошуку нових підходів, підвищення загальної якості управління. Децентралізовані системи здатні забезпечити більшу стабільність, оскільки місцеві автономії обмежують можливості центру проводити фіскальну або

монетарну політику на свій розсуд. Реальна децентралізація, що передбачає жорсткість бюджетних обмежень і виборність місцевих органів влади, призводить до зниження бюджетного дефіциту.

Нарешті, децентралізований процес прийняття рішень дозволяє оцінювати різні варіанти рішень, стимулюючи поширення передового досвіду. При цьому досить важливо, щоб повноваження передавалися на той рівень, який реально здатний провести певні необхідні заходи і зацікавлений у їх результатах[111, 112].

При цьому чітка структуризація делегованих і власних повноважень органів місцевого самоврядування має супроводжуватися поступовим переходом від бюджетного забезпечення до бюджетного регулювання, спрямованого на підвищення самостійності місцевих органів у сфері податкової та кредитної політики[113].

Варто зазначити, що наміри про бюджетну децентралізацію в Україні були оголошені 1998 р., але вона не була комплексною та не супроводжувалася адміністративно-територіальною реформою.

Проблема децентралізації набула надзвичайної актуальності після 2014 р., коли питання реформ увійшли до порядку денного роботи парламенту та уряду, коли була підтверджена нежиттєздатність принципу демократичного централізму в організації державного управління[114].

2014 року в Україні була затверджена Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка мала забезпечити створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов і формування кадрового складу для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень[115].

---

[111] Rodriguez-Pose A., Kroijer A. Fiscal Decentralization and Economic Growth in Central and Eastern Europe / LEQS. Paper No. 12/2009. URL: http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS%20Discussion%20Paper%20Series/LEQSPaper12.pdf

[112] Там само.

[113] Бюджетна система: підручник / за наук. ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. К.: Центр учбової літератури; Тернопіль: Економ. думка. 2012. 871 с.

[114] Кузькін Є.Ю. Вплив децентралізації на розвиток регіонів. *Наукові праці НДФІ*. 2016. № 3 (76). С. 39–53.

[115] Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження КМУ від 1 квітня 2014 року № 333-р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80

Того самого року був прийнятий Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин», який суттєво змінив фінансові потоки між державним і місцевими бюджетами на користь останніх[116].

Бюджети різних рівнів отримали тоді додатковий ресурс за рахунок зміни правил сплати прибуткового податку, відрахування плати за адміністративні послуги до місцевих бюджетів; появи 5 % збору з роздрібних продажів; зміни пропорції відрахувань екологічного податку – 20 % до держбюджету, 80 % – до бюджетів інших рівнів; реформи податку на нерухомість (розширення бази оподаткування); відрахування до обласних бюджетів 10 % податку на прибуток, який раніше повністю надходив до держбюджету.

Крім того, місцеві бюджети отримали низку додаткових бонусів – право на свій розсуд вибирати банки для зберігання й обслуговування власних коштів, самостійно, без прив'язки до держбюджету, затверджувати свої кошториси[117].

За даними Кабінету Міністрів України, в результаті реформи децентралізації влади було змінено систему фінансування та знайдено інструменти фінансування регіонального і місцевого розвитку, які дозволяють місцевій владі ефективно вирішувати проблеми на місцях і не допускати їх виникнення. У результаті цього кількість дотаційних місцевих бюджетів знизилась на 25 %[118].

Значно зросли обсяги доходів місцевих бюджетів. Так, за перше півріччя 2017 року надходження власних доходів загального фонду місцевих бюджетів України зросли на 34 %, порівняно з аналогічним періодом минулого року, і становили 87 млрд грн, що на 22 млрд більше, ніж 2016 року. У першому півріччі 2017 року доходи місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад збільшилися майже удвічі, становивши 3,9 млрд грн (+1,9 млрд). Із розрахунку на одного

---

[116] Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/79-19

[117] Бюджетная децентрализация: жизнь или смерть больших и малых украинских городов. Vox Ukraine. URL: https://petrimazepa. com/fiscaldecentralization

[118] Гройсман В. Кількість дотаційних бюджетів знизилась на 25 %. TVi, 24 лютого 2017 року. URL: http://tvi.ua/novini/kilkist-dotacijnih-byudzhetiv-znizilas-na-25-grojsman.html

мешканця громади середній показник надходжень також зріс практично удвічі: з 640 до 1 256 грн (темп зростання – 196,2 %)[119].

Безумовно, зміцнення фінансової бази регіонів варто оцінювати позитивно, і ці результати – це значне досягнення Українського уряду.

Однак, незважаючи на те, що громади отримують увесь спектр повноважень та фінансових ресурсів, які формують умови для їх швидкого розвитку, істотних, кардинальних змін у житті регіонів не спостерігається. Це пов'язано з неготовністю місцевих органів влади управляти фінансами на новому рівні відповідальності, з тим, що ця реформа не повною мірою вирішила проблеми розвитку українських регіонів на основі бюджетної децентралізації[120, 121].

Зазначимо, що емпіричні дослідження, в яких тестується зв'язок між економічним зростанням і міжбюджетними відносинами, присвячені в основному такому аспекту цих відносин, як ступінь фіскальної децентралізації. У дослідженні[122] модель зростання була доповнена державними витратами урядів різних рівнів і емпірично перевірена на вибірці розвинених країн і країн, що розвиваються. При цьому висунута авторами гіпотеза про те, що фіскальна децентралізація позитивно впливає на національне економічне зростання, не знайшла підтвердження. Висловлюється припущення, що до такого результату могло призвести неефективне управління фінансами, низька віддача від інвестицій, які місцева влада вкладає у розвиток регіональної економіки.

Звідси випливає висновок про необхідність подальшої роботи, спрямованої на вдосконалення механізму бюджетної децентралізації як необхідної умови регіонального розвитку в плані підвищення якості фінансовими ресурсами, які сьогодні виявляються у розпорядженні

---

[119] Зубко Г. Місцеві бюджети за півроку збільшились. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=250115079&cat_id=244276429

[120] Кузькін Є.Ю. Вплив децентралізації на розвиток регіонів. *Наукові праці НДФІ*. 2016. № 3 (76). С. 39–53.

[121] Луніна І.О. Бюджетна децентралізація в Україні у контексті європейських тенденцій місцеві бюджети в умовах децентралізації. *Збірник наукових праць Університету державної фіскальної служби України*. 2016. № 2. С. 155–171.

[122] Бюджетная децентрализация: жизнь или смерть больших и малых украинских городов. Vox Ukraine**.** URL: https://petrimazepa. com/fiscaldecentralization

регіонів. У цьому контексті можна сформулювати такі положення, на яких варто вибудовувати систему місцевого оподаткування.

1. Податкові надходження повинні в основному покривати потреби місцевого бюджету. Водночас система місцевого оподаткування не повинна бути єдиним джерелом місцевого фінансового бюджету. Є багато інших способів вирішення проблем розвитку регіонів за рахунок використання прогресивних методів організації регіональної економіки (регіональні науково-виробничі кластери), співпраці місцевої влади і бізнесу у вирішенні проблем регіонального розвитку, випуск муніципальних цінних паперів тощо.

2. У регіонах необхідно активно впроваджувати методи програмно-цільового планування бюджету, що надасть можливість підвищити ефективність бюджетних витрат.

3. Забезпечення зростання доходів населення і, відповідно, задоволення його зростаючих потреб неможливо без встановлення відповідного контролю за використанням коштів місцевого бюджету з боку громади. Дослідники вказують, що контролювати витрати бюджету органів місцевого самоврядування повинні самі платники податків. Західні дослідники багато уваги приділяють питанням громадського контролю, який надає досить широкий набір інструментів і будується насамперед навколо принципів прозорості муніципальної влади й участі суспільства в її формуванні. Цей контроль забезпечується також шляхом прийняття державою спеціальних нормативних актів про розкриття інформації, громадських слухань, голосування, петиції, експертиз, журналістських розслідувань. У результаті чиновники відчувають постійну увагу до їх діяльності з боку суспільства, що підвищує відповідальність за прийняті рішення, зростає ефективність використання коштів, що перебувають у розпорядженні місцевих органів влади.

Безумовно, такі напрями не вичерпують усього різноманіття можливих шляхів підвищення ефективності бюджетної децентралізації. Однак ці напрями, на нашу думку, здатні вже найближчим часом підвищити якість цього процесу, реально сприяти вирішенню завдань, які пов’язані з використанням децентралізації у системі державного управління економікою і соціальним розвитком.

Отже, ще раз наголосимо на потребі розвитку бюджетної децентралізації як необхідної умови регіонального розвитку. Водночас

звернемо увагу на те, що якщо розглядати бюджетну децентралізацію виключно як процес наповнення місцевих бюджетів за рахунок перерозподілу податкових платежів, то такий підхід не приведе до реальних зрушень у регіональній економіці, не надасть можливості реально підвищити рівень життя населення регіонів.

Сьогодні йдеться не тільки про наповнення місцевого бюджету, а й про якість управління фінансами, в чому і розкривається справжній зміст децентралізації, а саме у наділенні регіонів більшою свободою у використанні коштів, зібраних у вигляді місцевих податків, з метою підвищення рівня життя населення, розвитку регіональної економіки на основі ефективного використання ресурсів місцевого бюджету.

2.3. Вплив суспільних фінансів на регіональний розвиток

Міждисциплінарні підходи до розуміння соціально-економічної сутності регіонального розвитку дозволяють розглядати його як систему, в якій відбувається виробництво, розподіл, обмін і споживання матеріальних благ і послуг, та як систему з внутрішнім механізмом відтворення, яка включає, крім системних властивостей, і специфічні риси: регіональні умови відтворення валового суспільного продукту, основних фондів і робочої сили, джерела капіталовкладень і затрат на утримання невиробничої сфери, особливості розподілу регіональних трудових ресурсів, формування доходів населення і можливості їх товарного покриття, фактори соціального і національного характеру. Це дає змогу застосувати відтворювальний підхід до дослідження регіонального розвитку, конструктивізм якого дозволяє розкривати сучасне розуміння соціально-економічної сутності регіональної економіки через призму фінансової науки.

Місце регіональної економіки в сучасній науці необхідно розглядати в двох вимірах. З одного боку, регіональна економіка входить у систему наук про регіони, таких як: регіонознавство, регіонологія та регіоналістика. Кожна з цих галузей знань має свій предмет, завдання і напрями досліджень:

– регіонознавство вивчає економічні райони всіх рівнів та територіальну організацію господарства на них;

– регіонологія вивчає особливості соціального, економічного, екологічного, політичного, культурного, духовного розвитку територіальних спільностей людей (соціумів) у системі, досліджуючи відтворення соціального життя на конкретній території;

– регіоналістика являє собою синтез підходів різних наук до регіональних досліджень.

З іншого боку, регіональна економіка належить до системи економічних наук. Складність питання полягає в тому, що регіональна економіка має не тільки власний предмет і об'єкт дослідження, вона займається ще й регіональними аспектами економічного життя. Тому має зв'язок з іншими сферами економічної науки. Й безперечно, теоретико-методологічною її основою є політична економія.

На будь-яких етапах політико-економічного розвитку держави ефективність функціонування суспільних фінансів залежить від ступеня їх централізації. Тобто економічна ефективність надання суспільних благ і послуг у державі безпосередньо залежить від вирішення питання, на якій основі вони будуть надаватися – централізованій або децентралізованій. Оскільки основою суспільних фінансів для більшості територіальних утворень (регіонів) є бюджетна система, то саме обрання відповідної моделі міжбюджетних відносин визначає сутність зазначених процесів.

Ця проблема набуває особливої актуальності в країнах з ринками, що розвиваються, які розбудовують власні бюджетні системи на демократичних ринкових засадах, де акценти стосовно надання суспільних послуг зміщені у бік делегування повноважень від органів центральної влади до органів місцевого самоврядування. Сьогодні загальносвітовою тенденцією у державному будівництві є зміцнення інституту місцевого самоврядування і посилення його впливу на соціальні, економічні та політичні процеси у суспільстві.

Серед сучасних українських учених вагомий внесок у дослідження теоретичних засад становлення та розвитку суспільних фінансів в умовах демократії та їх впливу на регіональний розвиток зробили О.Д. Василик, О.П. Кириленко, В.І. Кравченко, І.О. Луніна, К.В. Павлюк, В.В. Пилипів, Л.Л. Тарангул, В.М. Федосов, С.І. Юрій та інші. Серед зарубіжних учених дослідженням цієї проблеми займалися Ш. Бланкарт, Дж. Б'юкенен, Р. Масгрейв, У. Оутс, Ч. Тибу, У. Тіссен, Дж. Уолліс тощо.

Віддаючи належне науковим напрацюванням учених із зазначеної проблематики, варто зауважити, що в сучасній економічній науці поза увагою дослідників залишилася проблема вибору оптимальної моделі міжбюджетних відносин в умовах унітарної держави для підвищення ефективності надання суспільних благ і послуг та активізації регіонального розвитку.

Мобілізація та перерозподіл фінансових ресурсів між суб'єктами управління (національний, регіональний і локальний рівень влади), необхідних для забезпечення регіонального розвитку, здійснюється за допомогою двох систем – фінансів суспільного сектору та корпоративних або приватних фінансів. Кожна з цих систем має власну структуру, джерела мобілізації доходів, механізм реалізації функцій, склад яких сформувався під впливом інтересів суспільства (громади) або приватних структур, та законодавчо визначений перелік фіскальних інструментів, необхідний для їх виконання. При цьому ефективність взаємодії зазначених систем безпосередньо впливає на темпи та рівень розвитку регіонів[123].

Суспільні фінанси – це нагромадження і розподіл грошових ресурсів громадсько-юридичними інституціями (держава, союзи держав, міжнародні організації, органи самоврядування, громадські організації та ін.)[124]. Суспільні фінанси становлять матеріальну основу зазначених інституцій і забезпечують виконання законодавчо визначених та закріплених за ними функцій.

У класичному розумінні суспільні фінанси (public finance), або фінанси суспільного сектору, являють собою сукупність державних і муніципальних фінансів, які включають фінансові ресурси бюджетів різних рівнів, державні та муніципальні позабюджетні фонди, а також фінанси державних і муніципальних підприємств, установ та організацій (рис. 2.1).

---

[123] Фінансування регіонального розвитку: стратегія і методи: монографія / Гусятинський М.В., Куценко В.І., Євтушенко Г.І., Лобунець Т.В. та ін.; за заг. ред. д.е.н., проф. В.П. Ніколаєва. Ірпінь: Видавництво НУДПСУ. 2015. 410 с.

[124] Управління відтворенням територіальних економічних систем у фінансовому просторі. *РВПС України НАН України*. 2011. 400, [102] с.



Рис. 2.1. Модель фінансування регіонального розвитку
Джерело: розроблено авторами.

Суспільні фінанси є складовою фінансової системи, що пов'язані множинністю зв'язків та взаємодій з іншими ланками фінансів з приводу створення та надання суспільних благ, товарів та послуг, а також реалізації суспільних інтересів на різних територіальних рівнях (наднаціональному, національному, регіональному та локальному) на основі партнерських відносин між державою, бізнесом, територіальною громадою та населенням.

Для забезпечення споживачів суспільними благами не обов'язково їх створювати у суспільному (державному) секторі. Можливі комбінації щодо участі суспільного та приватного секторів у виробництві та фінансуванні суспільних благ. Зазвичай суспільний сектор бере на себе фінансування відповідних програм щодо надання суспільних благ та послуг, делегуючи їх виробництво приватному сектору. При цьому державне фінансування частіше є доцільним у тих випадках, коли благо є неконкурентним (тобто суспільним) або породжує значні зовнішні ефекти (екстерналії), а також у тому випадку, коли ціллю здійснюваної державної політики є перерозподіл доходів[125].

Виділяють ***дві основні теоретичні моделі*** фінансових відносин між центром та регіонами: бюджетний унітаризм (централізований та децентралізований) та бюджетний (фіскальний) федералізм. Ключовим фактором, що становить основу моделі організації міжбюджетних відносин у країні, є форма державного устрою (рис. 2.2).

[125] Управління відтворенням територіальних економічних систем у фінансовому просторі. *РВПС України НАН України*. 2011. 400, [104] с.



Рис. 2.2. Теоретичні моделі фінансових відносин між центром і регіонами

Джерело: розроблено авторами.

Модель бюджетного унітаризму являє собою форму внутрішніх міжурядових фінансових відносин, основні принципи організації яких визначає центральна влада. Місцева та регіональна влади при цьому, як правило, відіграють досить пасивну роль. Політика центрального уряду спрямована на забезпечення однакового рівня надання суспільних благ і послуг на всій території держави та подолання фіскальних дисбалансів.

Модель бюджетного федералізму – це форма організації міжбюджетних відносин у багаторівневій бюджетній системі, у якій законодавчо визначаються бюджетні права та обов'язки федерації та суб'єктів федерації, правила їх взаємодії на всіх стадіях бюджетного процесу. При цьому кожен рівень бюджетної системи є самостійним, володіє власними фінансовими ресурсами і виконує закріплені за ним бюджетні повноваження.

У сучасних умовах економічна та фінансова децентралізації є характерною ознакою для більшості європейських унітарних країн, що зумовило формування нового змішаного виду міжбюджетних відносин, що поєднує у собі принципи як бюджетного унітаризму, так і бюджетного федералізму. Тому у багатьох унітарних країнах у сфері міжбюджетних відносин активно почали застосовувати окремі елементи бюджетного федералізму.

Розробниками ***теорії фіскального (бюджетного) федералізму*** вважаються відомі американські вчені *Р. Масгрейв* та *У. Оутс,* які визначають сутність фіскального федералізму у логічному (ефективному)

розподілі функцій суспільного сектору та фінансових ресурсів між різними рівнями влади для максимізації добробуту територіальних громад. При цьому кожен рівень влади може бути найбільш ефективним під час надання суспільних послуг на власній території. Тому теорія фіскального федералізму застосовується як для місцевого, так і регіонального рівня, оскільки вона пояснює взаємовідносини, що виникають між рівнями бюджетної системи, та дозволяє визначити шляхи їх найбільш раціональної побудови.

Теорія фіскального (бюджетного) федералізму заснована на так званій теоремі децентралізації, сформульованої *У. Оутсом,* відповідно до якої, рівень влади, що міститься ближче до споживачів бюджетних послуг, здатний забезпечити найбільш ефективне витрачання бюджетних коштів (ефективність витрат) для задоволення місцевих потреб, що дозволяє йому робити ряд бюджетних послуг на рівні, на якому можливий як найповніший облік конкретних потреб місцевого населення і вигоди від цих послуг окупають вартість, яку готові оплачувати одержувачі[126].

Основний принцип бюджетного федералізму полягає у тому, що кожний суб'єкт місцевого самоврядування має власний бюджет і діє в межах, закріплених за ним бюджетних повноважень у чіткій відповідності до чинного законодавства. При цьому усі суб'єкти місцевого самоврядування мають бути рівноправними у фінансових відносинах з центром, хоча форми цих взаємовідносин можуть різнитися. Крім того, необхідно розмежувати сфери діяльності та відповідності між центром і регіонами, сфери фінансування видатків за рахунок бюджетів різних рівні. Також бюджет кожного рівня повинен мати незалежні джерела фінансування, а органи влади мати право самостійно ухвалювати рішення щодо напрямів використання цих коштів.

Оскільки суспільний сектор більшості країн світу являє собою структуру з декількома рівнями управління (влади), де бюджетна система виступає одним з найбільш важливих його важелів, то американські дослідники *Дж. Уолліс* та *У. Оутс* визначили ***чинники, які впливають на співвідношення централізації та децентралізації державного управління*** в країні, а саме:

[126] Oates W. Fiscal Federalism. New York: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972.

– чим більша країна за площею, тим менш централізованим за інших рівних умов має бути державне управління (чинник території);

– чим більша чисельність населення країни, тим менш централізованим має бути державне управління (чинник щільності населення);

– чим вища частка населення, зосередженого у містах, тим менш централізованим має бути державне і регіональне управління (чинник соціальної інфраструктури);

– чим вище рівень доходу на душу населення, тим більш централізованим має бути державне управління та його участь у програмах, пов'язаних із перерозподілом доходів (чинник інвестиційної залежності держави від економіки);

– чим різноманітнішим є попит на суспільні послуги, що надаються державою, та який викликаний нерівномірним розподілом доходів за регіонами, тим менш централізованим за інших рівних умов має бути управління з боку держави і регіонів (чинник соціальної залежності держави від економіки)[127].

Для обґрунтування переваг запровадження в країні багаторівневого бюджетного устрою й оцінки ефективності функціонування суспільних фінансів у сучасній фінансовій науці широко використовують дві моделі – ***модель Тибу*** та ***модель Б'юкенена***.

Американський економіст *Ч. Тибу* висунув гіпотезу, яка дозволяє розв'язати одну із проблем фінансів суспільного сектору, що пов'язана з виробництвом суспільних благ та послуг у територіальному розрізі. Зокрема, автор визначив умови, за яких індивід отримує локальні суспільні блага на оптимальному для себе рівні та проявляє при цьому готовність сплачувати за це благо відповідну суму податків. Тобто була зроблена спроба моделювання поведінки індивіда при виборі місця проживання і визначення чинників, що вплинули на вибір цієї території.

Гіпотеза Тибу, яка є однією з моделей теорії суспільного вибору, формулюється так: «За наявності великої кількості територіальних одиниць та інтенсивної міграції населення бюджетна децентралізація сприяє Парето-ефективності, оскільки вона створює передумови для адекватного виявлення переваг, стосовно надання локальних суспільних

[127] Wallis J., Oates W. Decentralization in the Public Sector: An Empirical Study of State and Local Government. Chicago: University of Chicago Press. 1988. P. 13–15.

благ та як найповнішої їх реалізації»[128]. При цьому Парето-ефективність – це ситуація, в якій жодна людина не може покращити власний добробут, не погіршуючи тим самим становище інших людей.

За первинної публікації гіпотези Тибу 1956 року були визначені такі умови, за яких можливо досягти максимальної ефективності у наданні суспільних благ на рівні територіальних громад:

1. Мобільність споживачів.
2. Відсутність асиметрії інформації.
3. Велика кількість територіальних громад.
4. Відсутність бар'єрів для взаємозв'язків.
5. Відсутність «перетоків» суспільних благ з точки зору «вигоди-витрати» між громадами.
6. Міста (поселення) мають оптимальний розмір.
7. Обсяг виробництва суспільних благ наближається до оптимального[129].

У цій моделі, як територіальні громади, можуть виступати різні юрисдикції, зокрема муніципалітети, регіони, країни.

Відомий американський учений, Нобелівський лауреат *Дж. Б'юкенен* запропонував ***модель***, що дістала назву ***«економічної теорії клубів або співтовариств»*** (an economic theory of clubs), згідно з якою оптимальний рівень надання суспільних благ та послуг залежить від кількості споживачів. У випадках, коли благо не є суспільним у чистому вигляді, тоді доцільно делегувати його надання на нижчий рівень адміністративно-територіальних утворень, зокрема регіон або територіальна громада. Отже, модель *Дж. Б'юкенена* доводить, що досягнення ефективності від надання суспільних благ залежить не лише від їх ціни та корисності, але й від кількості споживачів[130].

Отже, аналіз ***моделей Тибу*** і ***Б'юкенена*** доводить, що ефективність надання деяких видів суспільних послуг вище у разі їх виробництва місцевими органами влади. За умови децентралізованого надання деяких суспільних благ забезпечується не лише їх вища

---

[128] Tiebout C. Exports and Regional Economic Growth. *The Journal of Political Economy*. 1956. Vol. 64. № 2. P. 160–164.

[129] Там само.

[130] Buchanan J.M. An Economic Theory of Clubs. *Economics*. 1965. XXXII (125), February. P. 1–14.

ефективність для окремих індивідуумів, але і приріст суспільного добробуту, що досягається через міжрегіональну диференціацію структури і якості державних послуг, яка відповідає преференціям населення певного регіону[131].

Додаткові аргументи щодо ефективності та доцільності запровадження фіскального (бюджетного) федералізму наводять англійські вчені *Дж. Бреннан* та *Дж. Б'юкенен*, які обґрунтовували наявність конкуренції між різними рівнями влади, а також між юрисдикціями одного рівня влади, що створює інституціональні обмеження на надмірне втручання держави у приватний сектор економіки[132].

У сучасних демократичних правових державах місцеве самоврядування (локальний рівень влади) є складовою системи органів влади в країні, а їх компетенція (обсяг власних та делегованих повноважень) законодавчо визначається центральною владою. При цьому делегованими вважаться повноваження органів центральної виконавчої влади, що надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідними рішеннями регіональних органів влади.

Тому пріоритетними питаннями, які необхідно вирішувати для врегулювання відносин між рівнями бюджетної системи країни, є визначення переліку завдань (обсягу функцій), які має розв'язувати центральна влада та які покладаються на органи місцевого самоврядування і законодавче закріплення дохідних джерел, необхідних для формування власних бюджетних ресурсів для їх виконання[133].

Стосовно доцільності розмежування функцій між рівнями бюджетної системи, більшість науковців класичних західних традицій, зокрема *Р. Масгрейв*, роблять висновок, що такі функції, як стабілізаційна (антициклічна економічна політика) через розчинення її ефекту на місцевому рівні та перерозподільна (боротьба з бідністю), здебільшого підходять для центрального рівня влади і повинні здійснюватися

---

[131] Бюджетна система: підручник / за наук. ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. К.: Центр учбової літератури; Тернопіль: Економ. думка, 2012. 871, [330] с.

[132] Brennan G. and Buchanan J. The power to tax: analytical foundations of a fiscal constitution. Cambridge; New York; Melbourne: Cambridge University Press, 1980. 231 p.

[133] Коляда Т.А. Вплив суспільних фінансів на регіональний розвиток: теоретичний вимір. *Науковий вісник*. Одеський державний економічний університет. 2015. № 11 (231). С. 75–89.

централізовано. Водночас аллокаційна функція, що пов'язана з виділенням ресурсів і задоволенням потреб у суспільних благах (товарах і послугах), а також організацією виробництва цих благ, через існування просторових обмежень щодо рівня вигоди для різних видів суспільних благ і послуг, а також вимог щодо споживання і сплати кожної послуги (блага) у межах юрисдикції, де вона створюється, може виконуватися як централізовано, так і децентралізовано[134].

Бюджетна децентралізація сприяє підвищенню ефективності аллокаційної функції та зростанню продуктивності функціонування бюджетної системи в цілому за рахунок для надання суспільних послуг з максимальним врахуванням уподобань місцевих жилетів та зростанням якості розподілу наявних ресурсів між напрямами їх використання, з одночасним забезпеченням підзвітності місцевої влади населенню територіальної громади та скороченням кількості інстанцій для погодження прийняття рішень шляхом делегування владних повноважень на місцевий рівень.

При цьому необхідно чітко визначити критерії оцінки якості надання суспільних благ і послуг інститутами державного та місцевого рівнів влади. Це може бути два основних параметри: конкретність функцій, що на них покладається, та їх обсяг. Оскільки на сьогодні існує багато структур, що дублюють окремі функції як на державному, так і регіональному рівні, що також негативно впливає на ефективність їх виконання та на обсяги фінансування з бюджетів усіх рівнів. Тобто фактично відбувається втрата бюджетних коштів через нераціональне їх використання.

Базуючись на принципі субсидіарності, відповідно до якого ступінь централізації функцій не має перевищувати встановлених меж, німецький учений *Ш. Бланкарт* робить висновок, що вища спільність (починаючи від сім'ї та закінчуючи державою) може брати на себе тільки ті функції, які неспроможні виконати нижчі суспільні утворення. За допомогою цього постулату можна протидіяти надмірному засиллю тоталітарної чи централізованої держави[135].

---

[134] Масгрейв Ричард А., Масгрейв Пегги Б. Государственные финансы: теория и практика. М.: Бизнес Атлас, 2009. 716, [532] с.

[135] Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки; пер. з нім. С.І. Терещенко та О.О. Терещенка; передмова та наук. редагування В.М. Федосова. К.: Либідь, 2000. 654, [604] с.

При цьому надання суспільних благ органами місцевого самоврядування буде більш ефективним через наявність у субнаціональної влади досить повної інформації стосовно потреб населення та більших можливостей у забезпеченні оптимального співвідношення між податковим тягарем і обсягом наданих суспільних благ. Крім того, надання суспільних благ лише установами, які підпорядковані центральному уряду (фінансуються з державного бюджету за рахунок надання трансфертів), пов'язано зі значними непродуктивними витратами через єдиний підхід до всіх адміністративно-територіальних одиниць щодо визначення їх обсягів, що призводить до перевиробництва суспільних благ на одних територіях та їх недостачі – на інших.

Основна проблема, яку необхідно вирішити для побудови ефективної та дієвої моделі бюджетної децентралізації, полягає у визначенні податкового потенціалу окремої адміністративно-територіальної одиниці (територіальної громади) та оптимального обсягу державних функцій, які доцільно й економічно ефективно делегувати на відповідний місцевий рівень на постійній основі, тим самим перевівши їх у власні функції органів місцевого самоврядування.

Р. Масгрейв, автор ***теорії***, яка в літературі дістала назву ***«масгрейвівський підхід до фіскального федералізму»***, значну увагу приділяв не лише розподілу компетенцій між різними ланками влади в державі стосовно надання суспільних благ та послуг, а також розподілу витратних і податкових повноважень між рівнями влади (бюджетами різних рівнів). Зокрема, *Р. Масгрейв* вважав, що для формування доходів органів місцевого самоврядування (муніципалітетів – у державах з федеративним устроєм) найбільш підходять майнові податки та податки, що стягуються за принципом еквівалентності послуг, а прогресивні податки на доходи та податки на споживання краще використовувати для формування бюджетів центральних органів влади[136].

У свою чергу, *Ш. Бланкарт* пропонував до компетенції земель (територіальних громад) включити корпоративний та прибутковий податки. Оскільки ці податки є більш еластичними, порівняно з податками на споживання, то вони мають бути прерогативою земель (те-

[136] Масгрейв Ричард А., Масгрейв Пегги Б. Государственные финансы: теория и практика; пер. с англ. М.: Бизнес Атлас, 2009. 716, [547] с.

риторіальних громад), де легше проконтролювати процеси стягнення й використання надходжень[137].

Поліваріантність теоретичних засад щодо визначення податкових джерел формування доходів місцевих бюджетів пояснюється різноманітністю практичних підходів до розмежування податкових надходжень між рівнями бюджетної системи у країнах світу. Залежно від історичних, політичних, культурних та економічних чинників кожна країна самостійно визначає та формує структуру податкових надходжень місцевих бюджетів. Тому розподіл податкових надходжень між рівнями бюджетної системи не завжди повністю відповідає теоретичним науковим розробкам, а швидше є результатом компромісу фіскальних інтересів держави (центральний бюджет) та регіонів (місцеві бюджети).

Оскільки основним індикатором регіонального розвитку є темпи зростання ВВП або ВРП, то пріоритетним напрямом дослідження у цій сфері залишається визначення ступеня впливу процесів децентралізації на економічний розвиток господарських систем різних територіальних рівнів.

Німецький вчений *У. Тіссен*, досліджуючи взаємозв'язок між рівнем фіскальної децентралізації та темпами економічного зростання для високорозвинених країн, дійшов висновку, що в країнах з високим рівнем доходу на душу населення середній рівень децентралізації (частка місцевих бюджетів у загальних урядових витратах перебуває у діапазоні 30–45 %) стимулює вищі темпи довгострокового економічного зростання, ніж низький та високий рівні[138]. При цьому для країн з ринками, що розвиваються, автор виявив лінійний зв'язок між зростанням фіскальної децентралізації та вигодами від неї, зокрема темпами економічного розвитку у довгостроковій перспективі, за умови створення інституційно структурованого економічного простору в державі з метою забезпечення ефективної локалізації ресурсів для надання суспільних благ і послуг та мінімізації бюджетних витрат.

---

[137] Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки; пер. з нім. С.І. Терещенко та О.О. Терещенка; передмова та наук. редагування В.М. Федосова. К.: Либідь, 2000. 654, [629] с.

[138] Tiessen U. Fiscal Decentralization and Economic Growth in High Income OECD Countries. Fiscal Studies, 2003. Vol. 24. № 3. P. 237–274.

Труднощі, які виникають під час фінансування урядом видатків бюджету держави як з унітарним, так і федеративним устроєм, значною мірою пов'язані з недосконалістю або невідповідністю окремих положень Конституції сучасному стану міжбюджетних відносин та внутрішньополітичній ситуації в країні. Вертикаль виконавчої влади базується на засадах управління державою «згори донизу», зокрема й у бюджетній сфері, тим самим ігноруючи конгруентність інтересів споживачів державних (суспільних) благ та послуг, платників податків та носіїв прийняття рішень. За таких умов виникає ситуація, коли рішення щодо включення певної бюджетної програми до бюджету ухвалюється на рівні центрального уряду (або федерації), а витрати на її фінансування повністю або частково перекладаються на нижчий бюджет[139].

У результаті неузгодженості та відсутності налагоджених законодавчо визначених комунікацій між учасниками бюджетного процесу виникає ситуація, коли регіони намагаються передбачити дії уряду щодо реалізації пріоритетних програм розвитку країни, у свою чергу, органи місцевого самоврядування намагаються передбачити дії та пріоритети розвитку, які визначаються регіональними органами влади. За таких умов виникає необхідність розробити регламентовану система дій усіх учасників бюджетного стратегічного планування.

Враховуючи, що концепція бюджетного федералізму базується на ідеї, що кожна адміністративно-територіальна одиниця фінансує свої витрати за рахунок власних ресурсів: місцеві витрати фінансуються на регіональному (місцевому) рівні, а національні – на загальнодержавному, то бюджетна децентралізації – це пошук оптимального співвідношення між надання органам місцевої влади максимальної податкової та бюджетної автономії з одночасним запровадженням дієвого державного контролю за прийняттям бюджетних рішень на рівні територіальної громади шляхом створення інституціональних обмежень, які б запобігали виникненню негативних наслідків через нераціональну фіскальну поведінку як жителів конкретного регіону, так і країни в цілому.

---

[139] Тарангул Л.Л., Коляда Т.А. Особливості формування міжбюджетних фінансових потоків в умовах запровадження бюджетної децентралізації в Україні. *Фінанси України*. 2015. № 3. С. 30–44.

Підсумовуючи вищезазначене в контексті дослідження фінансових аспектів регіонального розвитку з позиції суспільних фінансів, необхідно наголосити про особливо важливу роль бюджетної децентралізації, яка забезпечує підвищення ефективності розподілу ресурсів, стимулює участь регіонів (територіальної громади) у власному розвитку, сприяє підвищенню рівня життя населення, забезпечує рівний доступу громадян до гарантованих державою суспільних благ і послуг на всій території країни (або наддержавних утворень), створює умови для стійкого економічного розвитку як окремих регіонів, так і країн загалом за рахунок формування конкурентного середовища та передачі відповідальності на локальний (регіональний) рівень[140].

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі є визначенням переліку суспільних благі і послуг, виробництво яких доцільно делегувати приватному сектору з метою підвищення ефективності їх надання та скорочення бюджетних видатків.

2.4. Правове забезпечення регіонального розвитку

Ряд стратегічних і програмних документів держави визначив пріоритетними завдання щодо розбудови системи забезпечення стійкості, зокрема на рівні регіонів і територіальних громад. Децентралізація влади та ресурсів разом із необхідністю використання потенціалу громад для самоврядного розвитку, а також зазначені умови для зміни розподілу повноважень свідчать про модифікацію самої регіональної політики, яка поступового стає політикою регіонального розвитку з іншими суб'єктами реалізації, підходами до формування та принципами втілення[141]. Зростання ролі громад у прийнятті рішень щодо соціально-економічного розвитку потребує

[140] Коляда Т.А. Особенности и перспективы бюджетной децентрализации в Украине. Journal of Corporate Management and Economics «Maneko». Bratislava: Institute of Management of Slovak University of Technology in Bratislava. 2014. № 2. С. 229–238.

[141] Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні: наук. доп. / Шевченко О.В., Романова В.В., Жаліло Я.А. та ін.; за наук. ред. д-ра екон. наук Я.А. Жаліла. Київ: НІСД, 2020. 153 с. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-09/decentralizatsiya-i-formuvannya-polityky-regionalnogo-rozvytku-v-ukraini_0.pdf

гармонізації національного, регіонального, субрегіонального і місцевого рівнів стратегування[142].

У 2016–2017 роках спостерігається незначне оновлення та розширення нормативно-правової бази регулювання розвитку регіонів. Так, 2016 р. було ухвалено зміни до Бюджетного кодексу України стосовно формування бюджетів об'єднаних територіальних громад. Варто відмітити й ухвалення 8 лютого 2017 року Кабінетом Міністрів України Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2021 рр.[143] та 24 травня 2017 року – Плану заходів з реалізації цієї стратегії[144], які мають непересічне значення для розвитку регіонів. Зокрема, стратегією визначено нову чітку систему документів розвитку країни та регіонів. У цій системі встановлено необхідність взаємного узгодження стратегій розвитку регіонів та середньострокових бюджетних декларацій. У такий спосіб має забезпечуватися наявність достатньої кількості коштів для фінансування розвитку регіонів та громад, їх ефективне витрачання. Цей документ є прогресивним кроком на шляху до забезпечення фінансової стабільності, а основне – прогнозованості розвитку територіальних громад. Проте варто зазначити, що схвалені законодавчі акти у сфері регулювання регіонального розвитку можуть лише опосередковано впливати на розвиток регіонів. Це зумовлено тим, що на цьому етапі не можна однозначно відстежити зв'язок між об'єднанням громад і зміцненням їх фінансової спроможності, з одного боку, та покращенням соціально-економічного становища регіону – з іншого, що було б видно, зокрема, з покращення показників валового регіонального продукту у розрахунку на одну особу або у зміні місць регіонів у рейтингу рівнів розвитку регіонів.

---

[142] Їжак О.І., Максименко О.П., Химинець В.В. Удосконалення регіонального та місцевого стратегування соціально-економічного розвитку. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-09/socialno-ekonomichnyi-rozvytok-1.pdf

[143] Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами України 2017–2021 рр.: розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 року № 142-р. URL: http://minfin.gov.ua/news/view/kabmin-ukhvalyv-stratehiiu-upravlinnia-derzhavnymy-finansamy-na--roky?category=bjudzhet

[144] Уряд затвердив план заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами України на 2017–2020 рр. / Кабінет Міністрів України. 24 травня 2017 року. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=250011105&cat_id=244276429

На думку А. Умланда, саме децентралізацію потрібно розглядати як процес, що зміцнює країну, протидіє федералізації та сепаратистським тенденціям[145]. Як показав світовий досвід, значний ефект для розвитку економіки регіону та згуртованості країни загалом має успішна реалізація проєктів територіального розвитку, які здійснюють і втілюють територіальні громади.

Я.А. Жаліло розглядає децентралізацію і як основу реформування управління регіонами та територіальними одинцями, і як основу для розбудови місцевої демократії й поширення принципів місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів[146].

Цілісне бачення очікуваних змін від реформи децентралізації було закладене у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні[147], що була ухвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року. Цей установчий документ покликаний розв'язати ряд проблем, що стоять на заваді розвитку місцевого самоврядування та гальмують упровадження публічних політик у масштабах держави. Під час ухвалення Концепції було продемонстровано політичну волю Уряду до комплексної децентралізації влади. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена Указом Президента від 12 січня 2015 року, додала децентралізацію до переліку першочергових реформ, необхідних для забезпечення європейських стандартів життя в державі. Метою політики у сфері децентралізації були визначені «відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності й фінансової самодостатності місцевого самоврядування».

---

[145] Умланд А. Чотири геополітичні виміри децентралізації України. *Дзеркало тижня*. 11.01.2019 URL: https://dt.ua/internal/chotiri-geopolitichni-vimiri-decentralizaciyi-ukrayini299352_.html

[146] Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспек тиву: аналіт. доп. / Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. та ін.; за наук. ред. Я.А. Жаліла. Київ: НІСД, 2019. 192 с.

[147] Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text

Пункт 1 статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування встановлює, що «місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення»[148]. Відповідно до пункту 1 статті 2 Закону України «Про місцеве самоврядування»[149] «місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України». Згідно з пунктом 2 статті 4 Хартії «органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу». Відповідно до статті 21 Закону України «Про місцеве самоврядування» «обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування, згідно з Конституцією та законами України, може бути застосоване лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану».

Реформу децентралізації в Україні було розпочато, значною мірою, з огляду на незадовільну спроможність переважної більшості органів місцевого самоврядування серед близько 11 тис місцевих рад, які існували до 2014 р., здійснювати власні та делеговані повноваження на належному рівні. Однією з ключових цілей реформи місцевого самоврядування й територіальної організації влади на засадах децентралізації стало забезпечення належної спроможності територіальних громад насамперед до надання публічних послуг. На першому етапі реформи децентралізації було сформульовано ключові нормативно-правові рамки щодо спроможності громад. Хоча Закон України від 2015 р. «Про добровільне об'єднання територіальних громад»[150]

---

[148]Європейська хартія місцевого самоврядування м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text

[149] Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр

[150] Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text

регламентує, за яких умов Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) може визнати об'єднану територіальну громаду спроможною, у ньому не міститься визначення спроможної громади як такої. Термін «спроможна громада» визначено у Методиці формування спроможних територіальних громад (далі – Методика), що була затверджена постановою Кабінету Міністрів України 8 квітня 2015 р. 2020 р.[151] на виконання вимог Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» до Методики внесено зміни. Відповідно до зазначеної Методики спроможні територіальні громади – це «територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці».

Спроможною ефективно управляти громада може за умови наявності відповідної кваліфікації та професійного досвіту управлінців, які працюють в органах місцевого самоврядування громади. Законом України «Про місцеве самоврядування»[152] не регламентує зазначену потребу. Під час упровадження реформи децентралізації Кабінетом Міністрів України було ухвалено Концепцію[153] реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад (розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2017 р.

---

[151] Методика формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 24.01.2020 № 34). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2020-%D0%BF

[152] Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text

[153] Концепція реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад . URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974-2017-%D1%80#Text

№ 974-р)[154], а також План заходів щодо реалізації зазначеної Концепції, розрахований на 2018–2020 рр. (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 р. № 342-р)[155]. Таке навчання сприяє посиленню спроможності громади дієво впливати на якість свого життя.

В умовах викликів територіальній цілісності спроможність Верховної Ради України ухвалювати рішення щодо конституційних змін у частині децентралізації влади у 2014–2015 рр. була обмежена[156]. За таких обставин основний акцент було зроблено на формуванні територіальних громад, спроможних до розвитку та забезпечення якісними й доступними публічними послугами на місцях. Першим кроком на цьому шляху стало ухвалення Закону України від 17 червня 2014 року «Про співробітництво територіальних громад», який дозволив громадам об'єднувати свої зусилля для розв'язання спільних господарських й інших проблем, а також реалізовувати спільні проєкти розвитку. Додатковим стимулом для співпраці територіальних громад стала підтримка проєктів міжмуніципальної співпраці від Державного фонду регіонального розвитку. Формами міжмуніципальної співпраці стали реалізація спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співпраці й акумулювання ними на визначений період ресурсів із метою спільного здійснення відповідних заходів; спільне фінансування (утримання) суб'єктами співпраці підприємств, установ й організацій комунальної форми власності; утворення суб'єктами співпраці спільних комунальних підприємств, установ й організацій. Згідно з офіційним реєстром угод про співпрацю[157] станом на середину березня 2019 року їх було укладено 368, зокрема у сферах надання адміністративних послуг, збору й утилізації побутових

---

[154] Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2017 року № 974-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974-2017-%D1%80#Text

[155] Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 року № 342-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/342-2018-%D1%80#Text

[156] Децентралізація в Україні: досягнення, надії і побоювання / Український незалежний центр політичних досліджень. Київ, 2017. С. 28.

[157] Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад / Офіційний портал Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: http://www.minregion.gov.ua/napryamkidiyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reyestr/

відходів, ведення комунального господарства, надання освітніх і медичних послуг тощо.

Важливим кроком на шляху формування спроможних громад стало ухвалення Закону України[158] «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (5 лютого 2015 року) та затвердження Методики формування спроможних територіальних громад (8 квітня 2015 року), розробленої Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

Закон надав об'єднаним територіальним громадам (далі – ОТГ) такі самі повноваження, як у міст обласного значення; унормував прямі міжбюджетні відносини ОТГ з Державним бюджетом; передбачив фінансову підтримку ОТГ (загальний обсяг спеціальної державної підтримки розподіляється між бюджетами ОТГ пропорційно до їхньої площі та кількості населення) тощо. Відповідно до закону у процесі добровільного об'єднання громад має бути враховано історичні, культурні та етнічні чинники, а якість і доступність публічних послуг, що надаються в ОТГ, не можуть бути гіршими, ніж до об'єднання. Методика формування спроможних територіальних громад регламентує вимоги до Перспективних планів формування територій громад кожної області, а також визначає критерії для потенційних адміністративних центрів ОТГ. Отже, розширення повноважень органів місцевого самоврядування спроможних громад, а також фінансове заохочення процесів добровільного об'єднання громад створило нормативно-правове підґрунтя для стрімкої динаміки формування ОТГ. Додатковим стимулом у нарощуванні темпів формування спроможних громад стало нормативно-правове забезпечення добровільного приєднання територіальних громад до вже сформованих ОТГ. Це стало можливим завдяки Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад», підписаного Президентом України 17 березня 2017 року. Закон дозволяє за спрощеною процедурою приєднуватися до ОТГ тим громадам, що мають відповідну спільну межу і за перспективним планом формування територій громад області належать до цього об'єднання. Відповідно до закону голову ОТГ, до якої приєднується сусідня

[158] Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text

громада, не переобирають, а вибори депутатів ради ОТГ проводять тільки на приєднаній території. Водночас приєднана громада стає старостинським округом у відповідній ОТГ, а голова приєднаної громади стає старостою й входить до виконавчого комітету ОТГ (за посадою). Як і в разі добровільного об'єднання громад ініціатором приєднання можуть бути голова, депутати чи мешканці ОТГ або приєднуваної громади.

На думку О.О. Резнікова, А.В. Лепіхова заходи із забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад в Україні мають фрагментарний і неупорядкований характер з акцентом на реагування за фактом загрози або надзвичайної ситуації. Недосконалим є законодавче й організаційне забезпечення відповідних процесів, зокрема щодо механізмів міжвідомчої взаємодії і координації такої діяльності на різних рівнях, налагодження державно-приватного партнерства та стійких комунікацій з населенням тощо. Відсутність в Україні єдиного розуміння механізму забезпечення національної стійкості, процесів, які він охоплює, а також організації національної системи стійкості суттєво ускладнює запровадження відповідних процесів на рівні регіонів і територіальних громад[159].

Законом України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» визначено такі стратегічні напрями на 2011–2021 роки: впровадження енергоефективних, ресурсозберігаючих технологій; освоєння нових технологій високотехнологічного розвитку транспортної системи, ракетно-космічної галузі, авіа- і суднобудування, озброєння та військової техніки; освоєння нових технологій виробництва матеріалів, їх оброблення і з'єднання, створення індустрії наноматеріалів та нанотехнологій; впровадження нових технологій та обладнання для якісного медичного обслуговування; розвиток сучасних інформаційних, комунікаційних технологій, робототехніки.

До першочергових пріоритетів Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» також віднесено залучення інвестицій та запровадження стимулюючих механізмів інвестиційної діяльності з метою створення сприятливого середовища для розвитку малого та середнього

[159] Резнікова О.О., Лепіхов А.В. Проблеми та перспективи забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-11/az-03.11.20.pdf

підприємництва. 2009 р. було створено та 2010 р. затверджено проєкт «Стратегії інноваційного розвитку України на 2010–2020 рр. в умовах глобалізаційних викликів». У січні 2018 року Урядом схвалена Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та план заходів щодо її реалізації[160, 161], 2016 р. Мінекономрозвитку України розроблено проєкт Стратегії розвитку високотехнологічних індустрій для України до 2025 року.

Міністерство освіти та науки (далі – МОН) України на сьогодні виконує два стратегічних завдання, які мають дати поштовх розвитку інновацій: створення нової Стратегії інноваційного розвитку України та написання проєктів законів України «Про підтримку інновацій», «Про трансфер технологій».

2017 року Кабінет Міністрів України розпочав роботу Ради інновацій, яка має стати ефективним інструментом взаємодії Уряду, бізнесу та представників наукових кіл, а також майданчиком напрацювання важливих рішень у цій сфері. У країні також створена і діє Державна інноваційна фінансово-кредитна установа Міністерства економічного розвитку та торгівлі України, діяльність якої спрямовується на залучення зовнішніх і внутрішніх інвестиційних інноваційних та кредитних ресурсів для фінансування вітчизняних проєктів та зміцнення економіки України[162]. З 2018 року в Україні починає працювати Фонд підтримки інновацій та стартапів з бюджетом близько 50 млн грн, і, за оцінкою Кабінету Міністрів України, ці кошти можуть профінансувати близько 80 найбільш перспективних проєктів. У травні 2018 р підписано протокол щодо розподілу повноважень у сфері інновацій між МОН України та Мінекономрозвитку. Так, МОН України формуватиме інноваційне середовище в навчальних

[160] Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020». URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015

[161] Стратегія інноваційного розвитку України на 2010–2020 рр. в умовах глобалізаційних викликів. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T102632.html

[162] URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/news/premyer-ministr-uryad-zapochatkovuye-robotu-radi-innovacij-klyuchova-meta-zapustiti-sistemu-pidtrimki-j-rozvitku-tehnologij

і наукових закладах, а Мінекономрозвитку забезпечить умови для комерціалізації винаходів[163].

Незважаючи на всі ці кроки, українські інновації досі ще існують здебільшого на папері або «іммігрують» разом із винахідниками за кордон. При цьому намагання профінансувати науку не призводять до бажаного ефекту, зокрема через те, що процес капіталізації в цій сфері відсутній[164].

Існування на карті України територій, що постраждали внаслідок воєнний дій, актуалізувало питання державного регулювання розвитку територій з особливими умовами. Нині за наявності в Україні територій, на яких відбувалися воєнні дії навесні-влітку 2014 року, є потреба говорити про необхідність приділення посиленої уваги до розвитку таких територій з тим, щоб не допустити їх перетворення на осередки слабкого розвитку і нестабільності.

Депресивними в Україні, за Законом України «Про стимулювання розвитку регіонів»[165], законодавчо було визначено території, у яких показники розвитку нижчі за середні за цією групою регіонів. Законодавством України врегульовано статус депресивної території так: до депресивних територій можуть бути віднесені промисловий, сільський райони, місто, населений пункт за таких умов: «територія може бути визнана депресивною у разі, якщо соціально-економічні показники її розвитку відповідають одночасно всім умовам, визначеним для такої групи територій», і далі вказуються критерії, за якими території можуть бути віднесені до депресивних. Зокрема, для промислового району це такі умови: упродовж останніх трьох років рівень зареєстрованого безробіття та частка зайнятих у промисловості є значно вищими, а обсяг реалізованої промислової продукції (робіт, послуг) на одну особу та рівень середньомісячної заробітної плати є значно нижчими за відповідні середні показники розвитку територій цієї групи[166].

---

[163] URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/news/strategiya-innovacijnogo-rozvitku-ukrayini-vrahovuvatime-izrayilskij-dosvid-liliya-grinevich-na-naukovij-ministerskij-konferenciyi-v-izrayili

[164] Там само.

[165] Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 8 вересня 2005 року № 2850-IV. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2850-15

[166] Там само. Стаття 9.

12 лютого 2018 року виповнилось три роки з підписання Мінської Угоди-II, і одним з гострих питань залишається необхідність окреслення шляхів та вироблення інструментів відновлення постраждалих територій. Варто додати, що у 2017 – на початку 2018 років відбувся ряд подій, що актуалізують необхідність розробки заходів із соціально-економічного відновлення постраждалих територій: по-перше, Законом України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях»[167] райони Донецької та Луганської області, непідконтрольні Уряду України, отримали статус «тимчасово окупованих територій». Це змінює систему визначення суб'єктів, відповідальних за відновлення, і дає підстави сподіватись на отримання значних ресурсів від міжнародних фінансових організацій для відновлення постраждалих територій.

По-друге, наприкінці 2017 року було ухвалено Державну цільову програму відновлення та розбудови миру в східних регіонах України, яка містить детальний перелік робіт для стабілізації соціально-економічного становища у цих регіонах.

По-третє, на початку лютого 2018 року Кабінетом Міністрів України було уточнено список населених пунктів, непідконтрольних Уряду України, що дає можливість розробляти для цих територій детальні прогнози розвитку.

У цілому у період 2017 – початок 2018 років нормативно-правове забезпечення відносин з тимчасово окупованими територіями та іншими територіями, які постраждали внаслідок збройних дій, стало системним і містить ряд ефективних кроків щодо започаткування процесу відбудови.

Необхідно розробити постанову до Закону України «Про індустріальні парки» стосовно надання пільг інвесторам та підприємствам, які бажають створювати індустріальні парки на постконфліктній території як інструменти стимулювання розвитку регіонів. Такими пільгами можуть стати: податкові канікули, цінові пільги, знижена ставка кредитів, надання безповоротної фінансової допомоги приват-

[167] Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях: Закон України від 18 січня 2018 року № 2286-VIII. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=7163&skl=9

ним підприємствам під час реалізації особливо важливих проєктів, які мають низьку рентабельність, надання переваг підприємствам, що засновані постраждалими особами та тим підприємствам, які реалізують великі проєкти у сферах відновлення систем життєзабезпечення (житлового фонду, водопостачання, енергосистеми), транспортної та виробничої інфраструктури, створення нових телекомунікаційних систем і мають тісні кооперaційні зв'язки з підприємствами на постраждалій території. Напрямами діяльності індустріального парку можуть бути машинобудування, виробництво товарів легкої та харчової промисловості, ІТ, будівництво логістичних центрів.

Уряд затвердив План заходів з реалізації другого етапу Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року[168]. Постановою передбачено ряд заходів центральних органів виконавчої влади, що мають безпосередній вплив на регіональний розвиток, та заходи місцевого значення, які спрямовані на розвиток окремих адміністративно-територіальних одиниць.

Також рішенням схвалено розроблені Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України сім програм регіонального розвитку, а саме: «Інноваційна економіка та інвестиції», «Сільський розвиток», «Розвиток туризму», «Розвиток людського потенціалу», «Загальноукраїнська солідарність», «Розвиток депресивних територій», «Ефективне управління регіональним розвитком».

Незважаючи на підтримку Україною проголошених резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 25 вересня 2015 року № 70/1 глобальних цілей сталого розвитку до 2030 року та прийняття ряду нормативно-правових актів, спрямованих на розвиток цього напряму діяльності, наразі не сформовано єдиного цілісного уявлення (концепції) щодо механізмів державного регулювання, спрямованих на забезпечення сталого розвитку країни, а увагу у прийнятих документах переважно зосереджено на аналізі сучасної ситуації у різних сферах життєдіяльності (економічній, екологічній,

[168] Деякі питання реалізації у 2018–2020 роках Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: постанова Кабінет Міністрів України від 12 вересня 2018 р. № 733. URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/deyaki-pitannya-realizaciyi-u-20182020-rokah-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-period-do-2020-roku

соціальній тощо) та констатації проблем, що заважають подальшому розвитку країни[169].

В Україні не розроблено належних правових механізмів передачі повноважень з районного на базовий рівень в умовах адміністративно-територіальної реформи. З прийняттям нового адміністративно-територіального устрою[170] в Україні утворено 136 укрупнених районів замість 490 старих, межі районів встановлюються за зовнішньою межею територій сільських, селищних, міських територіальних громад (далі – ТГ), які входять до складу відповідного району[171].

Фактична реорганізація системи управління районів та громад має розпочатися після місцевих виборів. Відповідно до норм Закону України[172] «Про місцеве самоврядування в Україні» «майно, передане до комунальної власності областей і районів, а також набуте на інших законних підставах, є спільною власністю ТГ сіл, селищ, міст, управління яким, відповідно до Конституції України, здійснюють районні та обласні ради або уповноважені ними органи» (п. 10 прикінцевих та перехідних положень). «Районні ради повинні приймати рішення про передачу до комунальної власності відповідних ТГ громад окремих об'єктів, спільної власності ТГ, які знаходяться на їх території і задовольняють колективні потреби виключно цих ТГ за пропозиціями сільських, селищних, міських рад», тобто на добровільній основі. Водночас законом не встановлено обов'язковості прийняття таких рішень в умовах системних змін по всій країні. Це обумовлює необхідність законодавчого врегулювання питань формування, функціонування та ліквідації органів державної влади та місцевого самоврядування на новій територіальній основі, оскільки на сьогодні відповідні правові механізми відсутні. Особливої уваги заслуговує

---

[169] Воронцов С.Б., Бурбела Т.М. Сучасний стан та проблеми формування підходів до забезпечення сталого розвитку України. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-07/suchasnyi-stan-zabezbechennya-stalogo-rosvytku-ukrainy.pdf

[170] Про утворення та ліквідацію районів: постанова Верховної Ради України № 807-IX від 17.07.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-IX#Text

[171] Ковалівська С.В., Баринова Д.С., Нестеренко В.В. Щодо ризиків для належного надання публічних послуг у зв'язку зі змінами адміністративно-територіального устрою України. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-10/publichni-poslugy-1.pdf

[172] Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр

питання забезпечення законодавчих засад та організаційних процедур щодо передачі управління майном до правонаступників ліквідованих районів та новостворених громад залежно від визначених законом повноважень та наданих ресурсів для їх виконання, які наразі законом визначені для старої, недецентралізованої системи[173].

Така правова неврегульованість та асиметрія несуть у собі ризики блокування роботи органів місцевого самоврядування після проведення чергових місцевих виборів та можливого безвідповідального ставлення до спільного майна ТГ у період, коли попередня районна влада вже не матиме права розпоряджатися та управляти цими активами, а нова ще не матиме для цього правових підстав, що може призвести до непередбачуваних наслідків, зокрема неефективного управління майном та неякісного надання публічних послуг[174].

Однією з найбільших проблем правової сфери є зволікання з впровадженням змін до Конституції України, необхідних для повноцінного втілення Концепції реформування місцевого самоврядування. Такі зміни, зокрема, мають передбачати зміну адміністративно-територіального устрою, надання органам місцевого самоврядування ширших повноважень, уточнення обов'язків державних адміністрацій (префектур). Відповідно до Концепції об'єднані територіальні громади мають сформувати новий базовий рівень адмінтерустрою та надати підґрунтя для трансформації районного рівня влади. Нині невизначеність нової компетенції районів призводить до паралелизму адміністрацій, спротиву децентралізації, труднощів розподілу послуг між ОТГ та органами місцевого самоврядування, що продовжують підпорядковуватися району. Між тим, законопроєкт № 8051 «Про засади адміністративно-територіального устрою» не розглянуто з часу його реєстрації у Верховній Раді України у лютому 2018 р[175].

---

[173] Ковалівська С.В., Баринова Д.С., Нестеренко В.В. Щодо ризиків для належного надання публічних послуг у зв'язку зі змінами адміністративно-територіального устрою України. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-10/publichni-poslugy-1.pdf

[174] Там само.

[175] Інститут стратегічних дослідженнь Аналітична доповідь Децентралізація влади: як зберегти успішність в умовах нових викликів? URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-01/PP-Decentralization-ready-474fa.pdf

Важливим питанням для децентралізації є побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, що неможливо реалізувати без внесення відповідних змін до Конституції України. Зважаючи на це, Президентом України 1 липня 2015 р. до Верховної Ради України як невідкладний було внесено законопроєкт № 2217а «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». Проте після попереднього схвалення 31.08.2015 процес його розгляду парламентом фактично поставлено «на паузу». За період, що минув після його попереднього схвалення, деякі норми цього законопроєкту втратили свою актуальність. Так, він містить норму, якою розділ XV «Перехідні положення» Конституції України пропонується доповнити пунктом 17, який, зокрема, встановлює, що «наступні чергові місцеві вибори – вибори голів громад, депутатів рад громад, районних, обласних рад проводяться в останню неділю жовтня 2017 року». Отже, законопроєкт № 2217а без внесення до нього змін щодо дати наступних чергових місцевих виборів уже не може бути остаточно прийнятим парламентом. Очевидно, що на етапі внесення змін до законопроєкту № 2217а виникне питання й щодо наявності в ньому норми, яка встановлює, що «Особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом». Наявність цієї норми у законопроєкті № 2217а під час його попереднього схвалення 2015 року призвела до суттєвого політичного протистояння[176].

Досі залишаються неухваленими декілька законопроєктів у сферах регулювання земельних відносин та прав громади розпоряджатися землями за межами населених пунктів (зокрема, про управління земельними ресурсами в межах території ОТГ, № 7118), про статути територіальних громад (№ 7297-1), про регулювання містобудівної діяльності (№ 6403), про місцевий референдум (№ 2145а-3), законопроєкти про муніципальну варту, щодо розмежування повноважень у сферах освіти, охорони здоров'я, культури, інфраструктури між об'єднаними територіальними громадами. Ухвалення цих законопроєктів дозволить створити стрункy систему здійснення місцевого

[176] Інститут стратегічних дослідженнь Аналітична доповідь Децентралізація влади: як зберегти успішність в умовах нових викликів? URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-01/PP-Decentralization-ready-474fa.pdf

самоврядування, повною мірою реалізовувати громадами питання самоврядного розвитку[177].

Законодавчо передбачено[178], що «розроблення регіональних стратегій розвитку здійснюється з урахуванням стратегій розвитку міст, селищ та сіл, першочергового розвитку депресивних територій, стратегічних пріоритетів розвитку районів відповідного регіону» (п. 5 статті 10 Закону України «Про засади державної регіональної політики»). Однак розробка стратегій самих цих суб'єктів місцевого самоврядування нерегламентована.

Як бачимо, в процесі стратегічного планування регіонального розвитку розробка Державної стратегії регіонального розвитку (далі – ДСРР) і регіональних стратегій розвитку, по-перше, не узгоджена за строками (три, чотири, сім років) з прогнозами і планами економічного та соціального розвитку в рамках бюджетного планування (рік, два роки, п'ять років), по-друге, не охоплює рівень громад. Цей процес унормовано Законом України «Про засади державної регіональної політики» та підзаконними актами[179, 180, 181]. Метою цього окремого від бюджетного процесу механізму є формування узгодженої на різних рівнях державної регіональної політики

---

[177] Їжак О.І., Максименко О.П., Химинець В.В. Удосконалення регіонального та місцевого стратегування соціально-економічного розвитку. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-09/socialno-ekonomichnyi-rozvytok-1.pdf

[178] Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 року № 156-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text

[179] Порядок розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених Стратегії і плану заходів, який затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 931. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/931- 2015-%D0%BF

[180] Порядок розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів, який затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 932. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/932-2015-%D0%BF

[181] Методика розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації, яку затверджено наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житловокомунального господарства України від 31.03.2016 № 79. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0632-16

«для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення» (стаття 2 цього Закону). ДСРР розробляється на період семи років (стаття 8), на виконання стратегії розробляються плани заходів строком на три роки та наступні чотири роки (стаття 9). Регіональні стратегії розвитку і плани заходів щодо їх реалізації мають бути узгоджені з ДСРР за змістом і строками: сім років для стратегій, три і чотири роки для планів заходів (статті 10, 11).

Реформа децентралізації має великий потенціал для стимулювання розвитку регіонів, а через нього – розвитку всієї країни. Разом із тим вона містить певні виклики, пов'язані як з перебігом її впровадження, так і з впливом на різноманітні сфери суспільно-політичного та соціально-економічного життя. На часі – комплексне і всебічне дослідження перебігу децентралізації[182]. Створення сприятливого правового бізнес-середовища стане дієвим інструментом громади у конкуренції за залучення зовнішнього інвестування та важелем, який запобігає витоку капіталу з регіону та його реінвестуванню на цій території. Що сприятиме цілеспрямованій побудові, на місцевому рівні, економіко-правового середовища, «дружнього до розвитку», тобто такого, що активно заохочує підприємницьку діяльність, приплив до регіону інвестицій, реалізацію людського капіталу регіону.

[182] Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспек тиву: аналіт. доп. / Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін.; за наук. ред. Я. А. Жаліла. Київ: НІСД, 2019. 192 с.

РОЗДІЛ 3
СУЧАСНИЙ СТАН ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

3.1. Бюджетна децентралізація як механізм управління розвитком територіальних громад

У сучасних умовах загальносвітовою тенденцією у сфері держаних фінансів та державного будівництва є – зміцнення інституту місцевого самоврядування та посилення його впливу на соціальні, економічні та політичні процеси у суспільстві. Реформи, які тривають в Україні, щодо децентралізації влади та зміцнення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування потребують проведення оцінки їх ефективності та результативності стосовно досягнення зазначених цілей і довгострокових пріоритетів.

Соціально-економічний розвиток регіонів України в умовах інтеграції з країнами Європейського Союзу модернізується шляхом запровадження бюджетної децентралізації та надання більшої самостійності органам місцевого самоврядування у вирішення питань власної компетенції відповідно до європейських вимог. Причинами реформ є: низький рівень фінансової самостійності та економічно-фінансової безпеки територіальних громад, непропорційний розподіл і перерозподіл коштів між державою та регіонами, недосконале управління процесами формуванням і використання фінансових ресурсів у розрізі територій. Це призводить до сповільнення збалансованого розвитку регіонів України, що особливо відбивається на динаміці показників розвитку територіальних громад, які є основними суб’єктами соціально-економічного розвитку регіонів і країни загалом.

Бюджетний перерозподіл, який супроводжується горизонтальним об’єднанням громад по території України, потребує розробки ефективної стратегії для покращення фінансового стану в країні за рахунок застосування перспективних модернізованих інструментів державного регулювання економіки. Варто підмітити, що процес

об'єднання територіальних громад має відповідати інтересам громадян, а не тільки держави, тим самим забезпечуючи позитивні зміни показників фінансової безпеки.

Процес об'єднання територіальних громад в Україні розпочався 2014 року за рахунок внесення відповідних змін до Податкового та Бюджетного кодексів України, що дозволили вже 2015 року продемонструвати перші позитивні зміни у розвитку територіальних громад через зростання обсягів їх фінансових ресурсів. Шлях впровадження децентралізації – насамперед це досить складний та тривалий процес для досягнення високого рівня економічного розвитку. На цьому шляху впровадження є велика кількість проблем і гострих моментів, які населенню здаються дивними, але вони дієві за європейської системи цінностей. Не можна копіювати все, як у ЄС, але завжди треба пам'ятати, що з вибором власної моделі соціально-економічного розвитком потрібно бути більше делікатним і розсудливими.

Децентралізація – це одна із ключових реформ для створення спроможних територіальних громад та сталого регіонального розвитку в Україні. В Енциклопедичному словнику з державного управління визначено, що децентралізація (від лат. de – заперечення, centrum – основний центр) – це, по-перше, процес передачі частини функцій та повноважень вищими рівнями управління нижчим (від центральних органів виконавчої влади до місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування); по-друге, у широкому розумінні – ослаблення або скасування централізації[183].

Хронологія об'єднання територіальних громад за 2015–2019 роки виглядає так (рис. 3.1). 2015 року їхня кількість становила 159 ОТГ, 2016 р. – 366 ОТГ, 2017 р. – 665 ОТГ, 2018 р. – 806 ОТГ, щороку показники збільшувалися. Станом на кінець 2019 року вже існує 1 002 ОТГ, які включає 490 районів, що свідчить про значний прорив у розвитку територіальних громад, оскільки бюджетні кошти витрачаються не тільки на добробут держави загалом, а й безпосередньо на добробут та розвиток великої кількісті територіальних громад.

[183] Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. Ю.П. Сурмін, В.Л. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка., В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820, [166] с.

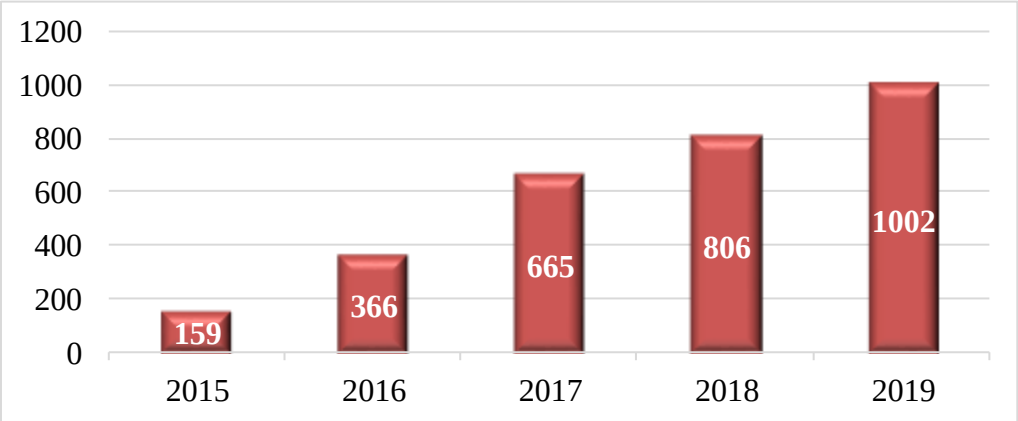


Рис. 3.1. Кількість об'єднаних територіальних громад[184]

Розглядаючи динаміку кількості жителів (рис. 3.2), можна побачити, що 2015 року на 159 ОТГ припадало 1,4 млн осіб, кількість ОТГ зростала і збільшувалась кількість населення на цій території, вже 2019 року на 1 002 ОТГ проживають 11,2 млн осіб. Це свідчить про те, що не все населення України переїжджає у міста або за кордон за кращим життям, а з розвитком своєї місцевості можна працювати на своїй рідній землі.

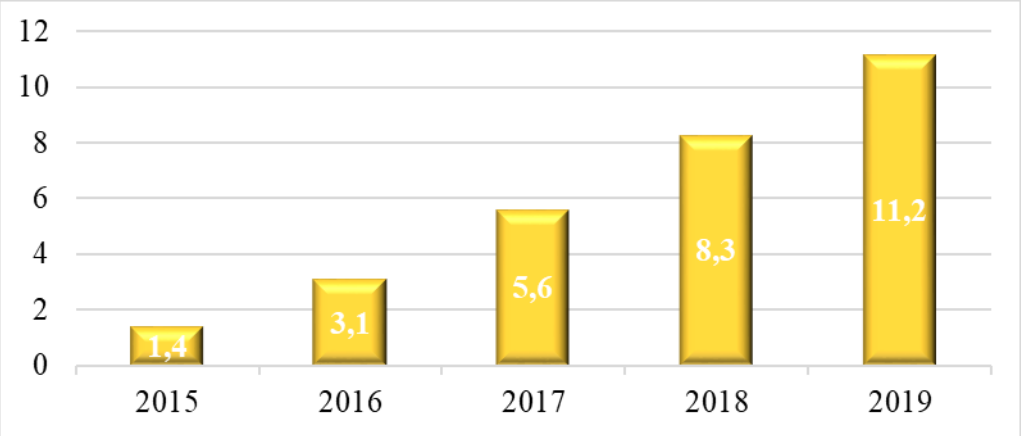


Рис. 3.2. Кількість жителів в об'єднаних територіальних громадах (млн осіб)[185]

Динаміка показників площі також збільшувалась (рис. 3.3), ще у 2015 році вона становила 36,8 тис. кв. км. від загальної площі країни,

[184] Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 листопада 2019 року: вебсайт. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/494/10.11.2019.pdf

[185] Там само.

2016 р. – 89,6 тис. кв. км, 2017 р. – 167,5 тис. кв. км, 2018 р. – 193,5 тис. кв. км, а сьогодні це аж 238,8 тис. кв. км.

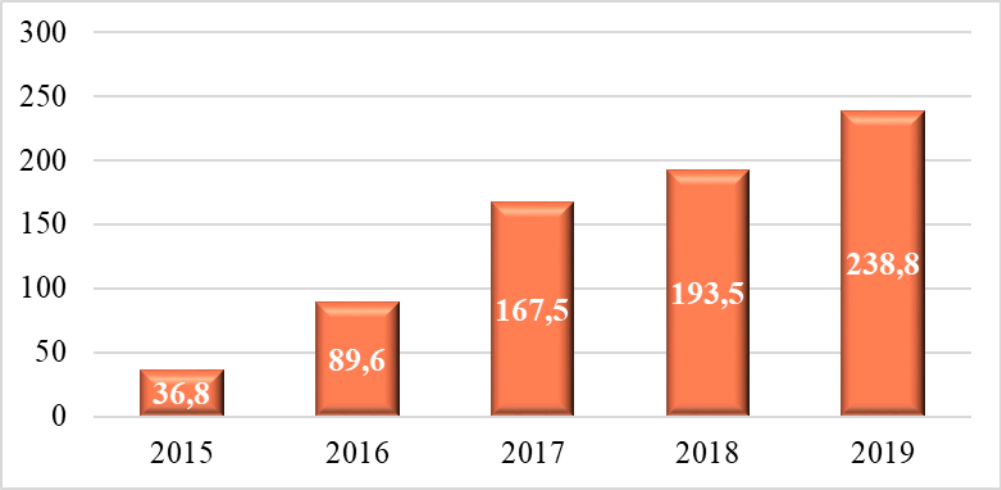


Рис. 3.3. Площа об'єднаних територіальних громад (тис. кв. км)[186]

За результатами моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування проаналізуємо динаміку показників місцевих бюджетів, визначимо тренди змін за період з 2014 до 2019 рр.

За рахунок розширення дохідної бази місцевих бюджетів відбувається і збільшення частки за обсягом валового внутрішнього продукту (далі – ВВП). Частка власних доходів місцевих бюджетів (загальний фонд) до ВВП у відсотках (рис. 3.4) стрімко зростала, у період з 2015 до 2016 рр. – на 1,1 %, в інші роки зростання були невеликі та зменшувалися щороку на 0,1 з 0,3 %, але стабільне зростання є вже прогресом.

[186] Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 листопада 2019 року: вебсайт. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/494/10.11.2019.pdf

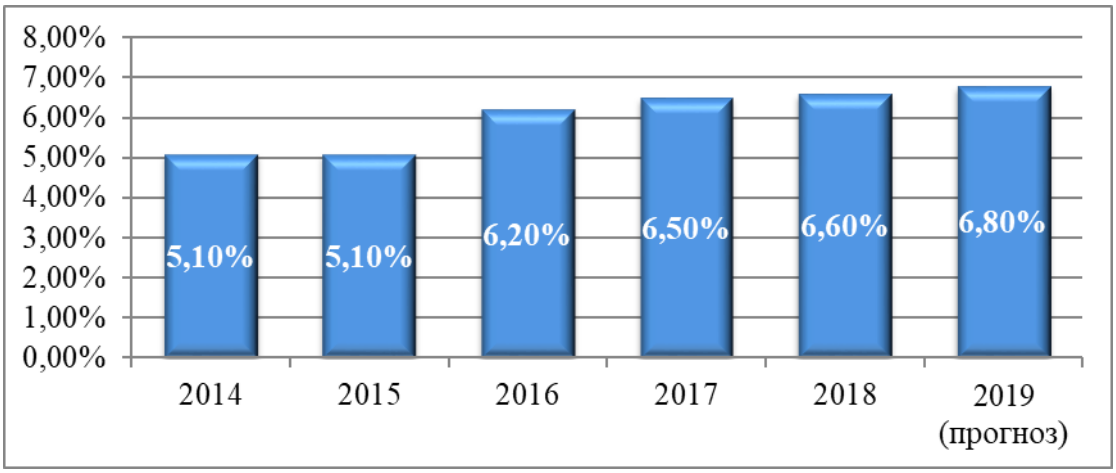


Рис. 3.4. Частка власних доходів місцевих бюджетів (загальний фонд) у ВВП, у %[187]

Власні доходи загального фонду місцевих бюджетів (рис. 3.5) мають також тенденцію зростання. З 2015 до 2016 рр. зростання було на 48,4 млрд грн, а з 2018 до 2019 рр. зростання зменшилось та становило 32,9 млрд грн, це не є незадовільний показник, головне, що ця тенденція зростання працює. Тобто органи місцевої влади мають у своєму розпорядженні достатню кількість фінансових ресурсів, щоб результативно використовувати на розвиток громади.

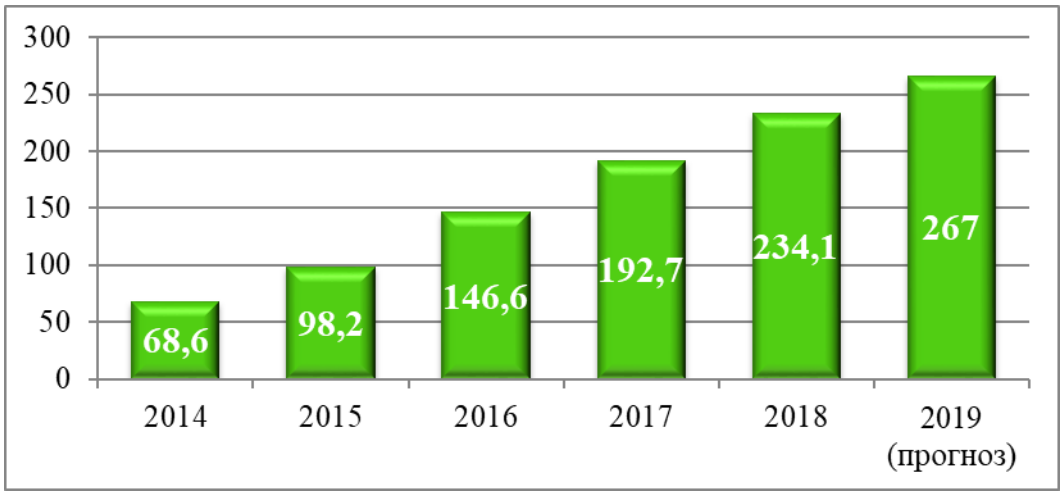


Рис. 3.5. Власні доходи загального фонду місцевих бюджетів, млрд грн[188]

[187] Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 листопада 2019 року: вебсайт. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/494/10.11.2019.pdf

[188] Там само.

Аналізуючи виконання власних доходів місцевих бюджетів за січень-листопад 2019 року порівняно з січнем-листопадом 2018 року (рис. 3.6), бачимо, що відбулося зростання у 18–19 %, а саме у місцевий бюджет на 37,8 млрд грн, а у бюджети міст обласного значення – на 15 млрд грн. Вважаємо, що це значний поступ у розвитку, хоча впродовж 2019 р. тривало зростання цін за незначної офіційної інфляції в країні, але грамотний розподіл коштів, який передбачено у реформі децентралізації територіальних громад демонструє позитивний тренд у розвитку територій. Отже, за рахунок зростання доходів місцевих бюджетів та збільшення бюджетного фінансування можна стимулювати розбудову інфраструктури та більш повно задовольняти потреби територіальних громад.

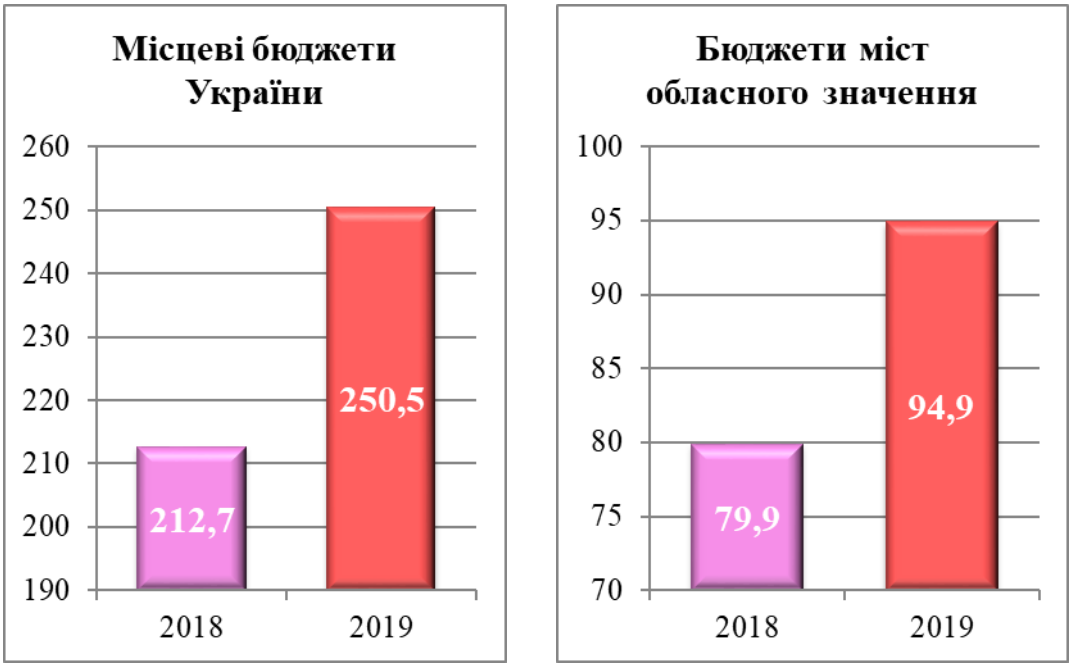


Рис. 3.6. Виконання власних доходів місцевих бюджетів, млрд грн (%)[189]

Розглядаючи розподіл видатків місцевих бюджетів на одного мешканця (рис. 3.7) порівняно за січень-листопад 2018 та 2019 рр., то основними складовими розподілу є: капітальні видатки (на 11,1 % збільшення), будівництво та регіональний розвиток (на 40,4 % збільшення), житлово-комунальне господарство (на 13,3 % збільшення).

[189] Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 листопада 2019 року: вебсайт. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/494/10.11.2019.pdf

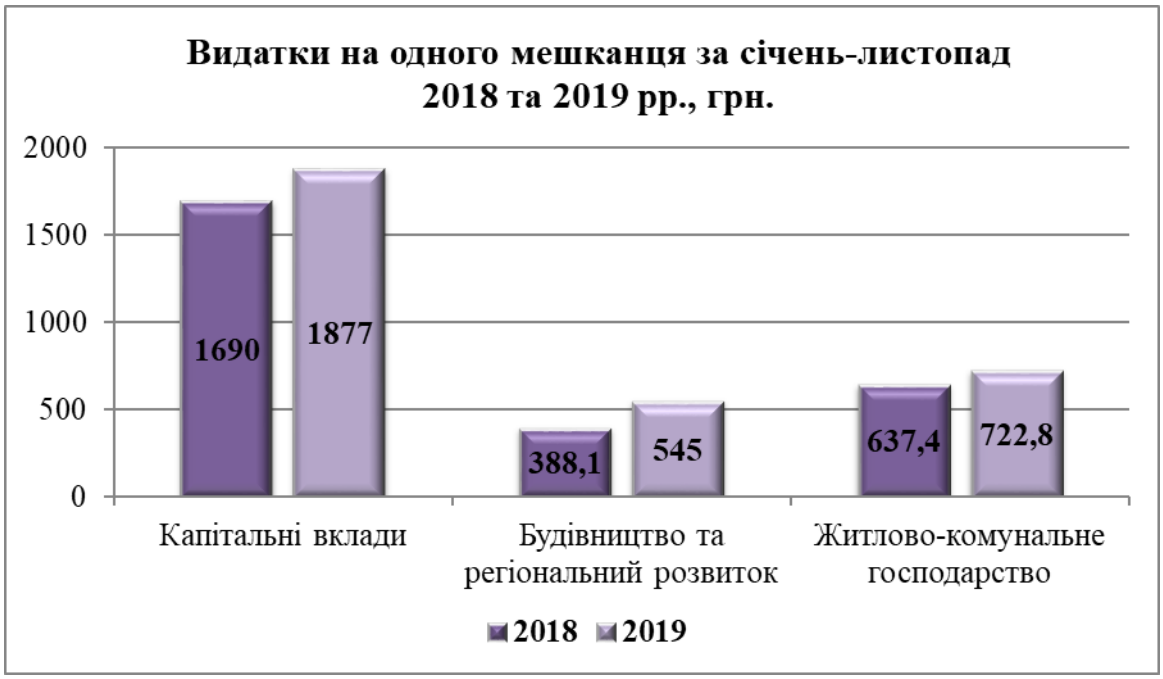


Рис. 3.7. Динаміка видатків місцевих бюджетів за 2018–2019 рр.[190]

Як свідчать наведені дані на рис. 3.8, навіть за існуючих доходів і видатків місцевих бюджетів є залишок коштів. Це свідчить про те, що дані про фінансову спроможність ОТГ намагаються зробити максимально прозоро і демонструють, що є залишок коштів на рахунках. Залишки коштів місцевих бюджетів України (рис. 3.8) зменшились за період з 01.11.2019 до 01.12.2019 в 2 рази.

[190] Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 листопада 2019 року: вебсайт. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/494/10.11.2019.pdf

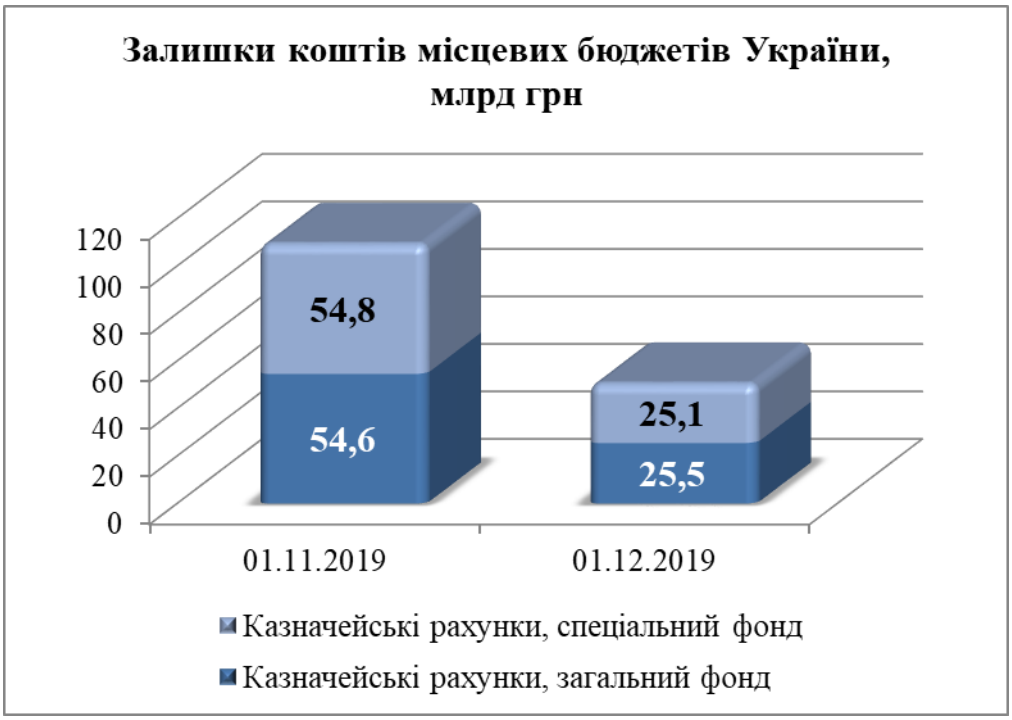


Рис. 3.8. Залишки коштів місцевих бюджетів України, млрд грн[191]

У цей самий час залишки коштів 806 ОТГ (рис. 3.9) зменшилися незначно, на 0,4 млрд грн.

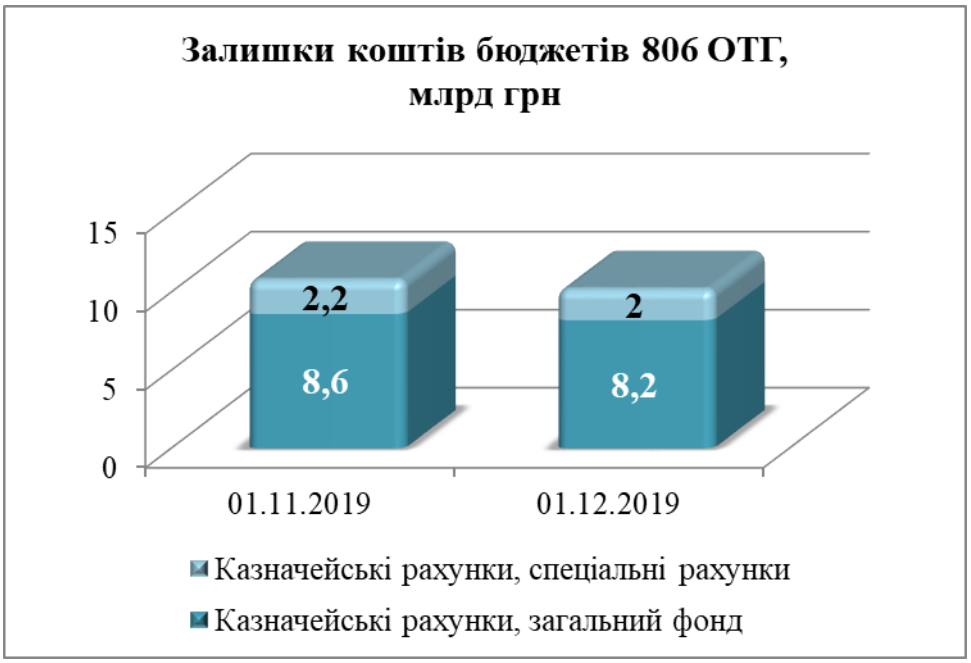


Рис. 3.9. Залишки коштів бюджетів ОТГ, млрд грн[192]

[191] Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 листопада 2019 року: вебсайт. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/494/10.11.2019.pdf

Отже, можна припустити, що коштів на потреби населення та підтримку територіальної громади забагато, однак це помилкове припущення. Насправді спостерігається невідповідність обсягів видатків кожного періоду на одні й ті самі потреби, тому й утворюється залишок.

Що стосується обсягів надання державою підтримки територіальним громадам, то, як свідчать показники, держава збільшила обсяги фінансової підтримки ОТГ (рис. 3.10). Так, якщо 2014 року підтримка на соціально-економічний розвиток становила 0,5 млрд грн, то 2018 року обсяг коштів на підтримку становив 19,37 млрд грн, а 2019 року – 20,75 млрд грн, це у 41 раз більше, ніж 2014 року.

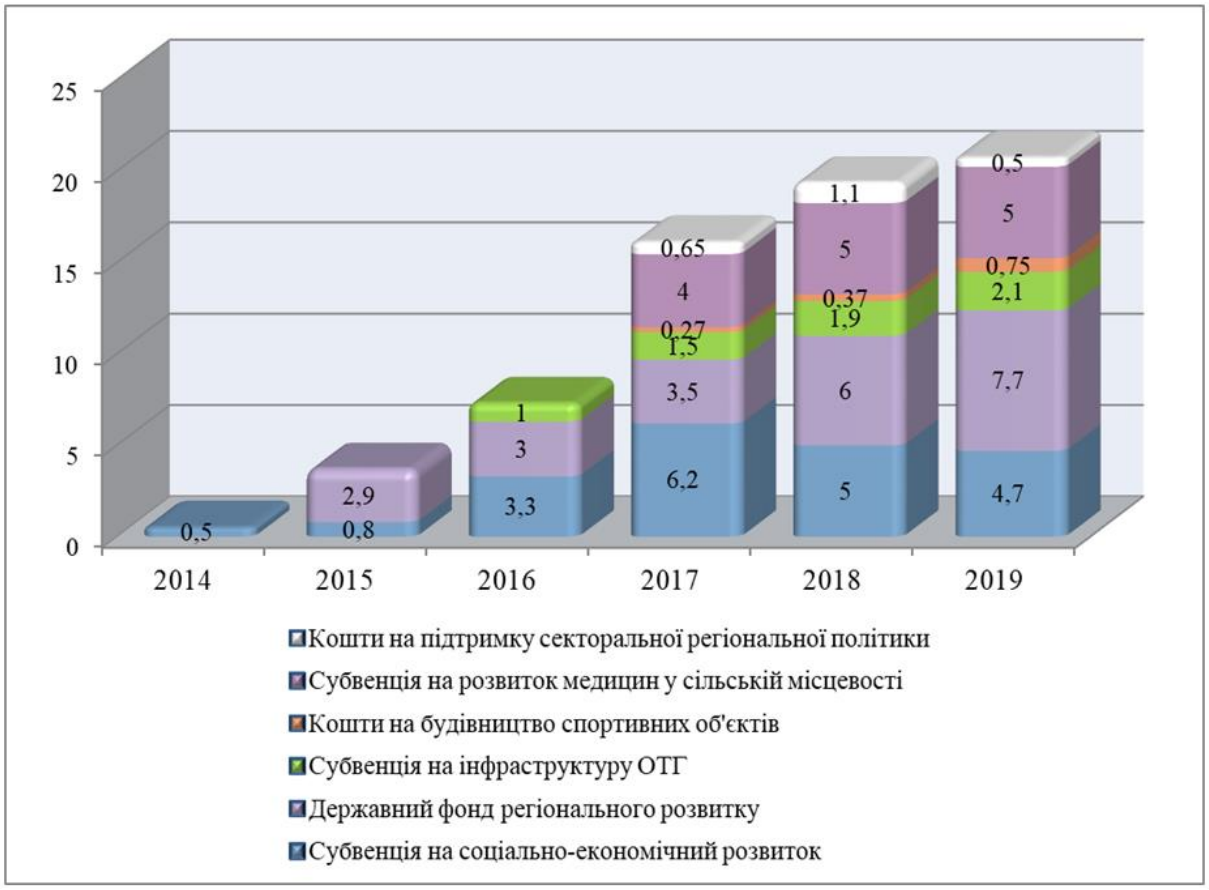


Рис. 3.10. Державна фінансова підтримка місцевого та регіонального розвитку, млрд грн[193]

[192] Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 листопада 2019 року: вебсайт. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/494/10.11.2019.pdf

[193] Там само.

Що стосується розмірів державної допомоги регіонам у підтримці соціально-економічного розвитку, то складено рейтинг державної фінансової підтримки місцевого та регіонального розвитку (табл. 3.1), у якому 24 області (без АР Крим). Перші 5 областей становлять: Донецька – 1 064 млн грн, Львівська – 907 млн грн, Дніпропетровська – 881,1 млн грн, Одеська – 809,4 млн грн, Івано-Франківська – 738,7 млн грн. Ці кошти доповнюють місцевий бюджет та розраховані на вдосконалення та поновлення інфраструктури територіальної громади. Особливу увагу приділяють Донецькій області, оскільки там проходять військові дії і територіальна громада потребує більшої допомоги.

Таблиця 3.1

Рейтинг державної фінансової підтримки місцевого та регіонального розвитку за 2019 рік

№ з/п	Область	Фінансування, млн грн	№ з/п	Область	Фінансування, млн грн
1.	Донецька	1 064	13.	Київська	604,3
2.	Львівська	907	14.	Тернопільська	603,2
3.	Дніпропетровська	881,1	15.	Волинська	589,4
4.	Одеська	809,4	16.	Запорізька	563
5.	Івано-Франківська	738,7	17.	Полтавська	546,1
6.	Харківська	688	18.	Чернігівська	530,7
7.	Хмельницька	687,5	19.	Чернівецька	518
8.	Житомирська	686,8	20.	Черкаська	514,9
9.	Закарпатська	664,2	21.	Херсонська	500,7
10.	Луганська	657,7	22.	Сумська	479,1
11.	Вінницька	635,1	23.	Миколаївська	412,5
12.	Рівненська	615,8	24.	Кіровоградська	341,8

Джерело: створено авторами[194].

Для задоволення певного рівня потреб територіальної безпеки вираховується чіткий список пріоритетів та завдань для його досягнення, щоб уникнути загроз щодо втрати фінансових ресурсів, які

[194] Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 листопада 2019 року: вебсайт. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/494/10.11.2019.pdf

можуть виникнути в процесі реалізації завдань. Пошук шляхів збільшення фінансових ресурсів полягає у тому, щоб органи місцевого самоврядування знайшли альтернативні джерела та привабливі для інвесторів сторони територіальних громад, в які можливе вкладання коштів для зростання прибутку від цієї сфери.

В умовах турбулентного розвитку економіки через поширення у більшості країн світу пандемії COVID-19 та запровадження обмежень у перетині кордонів як для населення, так і для товарів відбувається сповільнення збалансованого розвитку регіонів України, що особливо відбивається на динаміці показників фінансового забезпечення територіальних громад, які є основними суб'єктами соціально-економічного розвитку регіонів і країни загалом.

Тому виникає потреба у здійсненні оцінки впливу бюджетної децентралізації на рівень фінансової незалежності територіальних громад шляхом розрахунку відповідних показників.

Проведені аналітичні розрахунки дозволити визначити динаміку та тренд розвитку територіальних громад стосовно фінансової незалежності місцевих бюджетів від обсягів та видів трансфертів з Державного бюджету України. Зокрема, було розраховано коефіцієнт фінансової залежності, який визначається як частка субвенцій з Державного бюджету України у доходах місцевих бюджетів; коефіцієнт бюджетної децентралізації; коефіцієнт децентралізації видатків як частка місцевих бюджетів у видатках Зведеного бюджету; модифікований коефіцієнт децентралізації видатків як частка місцевих бюджетів у видатках Зведеного бюджету (без видатків на оборону)[195]. Результати розрахунків наведено у табл. 3.2.

Наведені розрахунки свідчать, що 2016 року місцеві бюджети були найбільш фінансово залежним від державного бюджету. В умовах триваючого в Україні процесу бюджетної децентралізації намітився тренд на збільшення фінансової незалежності місцевих бюджетів. Як бачимо, 2018 року місцеві бюджети були більш фінансово незалежним від державного бюджету, однак 2019 року тренд змінився на протилежний[196].

---

[195] Розвиток бюджетної децентралізації в Україні: наукова доповідь / за ред. д-ра екон. наук І.О. Луніної; НАН України, ДУ «Ін.-т екон. та прогнозув. НАН України». 2016. 70 с. URL: http://ief.org.ua/docs/sr/292.pdf

[196] Коляда Т.А. Державний бюджет України на 2018 рік: особливості формування та перспективи виконання. *Бізнес Інформ*. 2018. № 4. С. 267–274.

Таблиця 3.2

Динаміка показників фінансової незалежності територіальних громад у процесі запровадження бюджетної децентралізації в Україні за 2016–2019 рр.

Назва показника	2016	2017	2018	2019
Коефіцієнт фінансової залежності, %	51,5	49,9	48,7	41,8
Коефіцієнт бюджетної децентралізації, %	14,5	16,4	15,8	8,1
Модифікований коефіцієнт децентралізації видатків, %	44,6	49,9	48,8	44,7
Коефіцієнт децентралізації видатків, %	41,4	46,4	45,1	41,2

Джерело: розраховано авторами за даними Державної казначейської служби України[197].

Що стосується коефіцієнта бюджетної децентралізації, то він є одним із важливіших показників, який показує відношення обсягу видатків місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) до ВВП. Значення цього показника відображають частину фінансових ресурсів, що розподілена між органами місцевого самоврядування. Відповідно до нормативних показників, якщо показник нижче 10%, то рівень децентралізації є низьким; 15–10 % – середнім; 15 % – високим. Тобто 2016 року рівень бюджетної децентралізації був середній; у 2017–2018 рр. – високий, але у 2019 року – низький.

Крім того, упродовж 2017–2018 років спостерігається зростання модифікованого коефіцієнта бюджетної децентралізації за видатками. Проте 2019 року коефіцієнт знов повертається на рівень 2016 року. Найменший коефіцієнт децентралізації за видатками був 2019 року (41,2 %).

Суб'єкти фінансової системи, визначаючи потреби територіальних громад за їх інтересами, розробляють стратегію розвитку, що забезпечує саморозвиток та самостійність громад, враховуючи при цьому не тільки інтереси держави, а й населення. При цьому в Україні

[197] Річна звітність про виконання Державного бюджету України за відповідний рік. URL: https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu (дата звернення: 12.10.2020).

існує значна диференціації в обсягах та якості надання суспільних благ на рівні селища, району, міста тощо. У деяких районних центрах набагато більше корисної та потрібної інфраструктури, ніж у містах з невеликою чисельністю. Можемо дослідити суспільні блага окремої територіальної громади за рейтингом державної фінансової підтримки місцевого та регіонального розвитку (табл. 3.1). Так, у районах та селах покращуються умови проживання населення за віковою категорією від молодшого до найстаршого мешканця. Це тільки через те, що використовують ранжування пріоритетів потреб та відбувається моніторинг показників фінансової безпеки. Хоча вже багато років має місце нецільове використання бюджетних ресурсів, бо корупційні схеми працюють і досі, але вже маємо свідомі зрушення у розумінні населення країни, що це потрібно для їх блага. Корупційні схеми є одним з видів загроз фінансової безпеки, від якої страждає не тільки сама територіальна громада, але й територіальні суб'єкти господарювання і держава загалом. Саме тому необхідно запроваджувати та розповідати про фінансову грамотність для різних вікових груп населення для покращення їхнього добробуту та умов проживання в країні. Для кращого розуміння фінансових інтересів територіальних громад пропонуємо такі характеристики, як:

– дотримання колективної згоди визначення пріоритетів суспільних потреб та модернізація старих потреб для покращення економічного стану територіальної громади;

чинником забезпечення є фінансова безпека в прояві відтворенні благ у вигляді соціальних та економічних показників;

– через розподіл фінансових ресурсів між територіями є загроза високої конкурентної боротьби, яку треба мінімізувати за рахунок показників покращення життя населення та збільшення обсягів власних доходів територіальної громади;

– мінімізація негативного впливу загроз у забезпеченні фінансових інтересів громади.

Механізм захисту від загроз у процесі реалізації визначених цілей потребує не тільки контролю за виконанням певних завдань, але й цільового використання фінансових ресурсів із залученням професійного фахівця з питань фінансового контролю та безпеки. Для цього створена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка має на меті надання

високоякісних та публічних послуг, плідної роботи влади й управління загалом. Для досягнення усіх поставлених завдань цієї концепції дозволено розширення меж фінансової самостійності місцевого самоврядування для покращення власного економічного стану. Такі новації будуть захищати та діяти не тільки в інтересах певної територіальної громади, а й державних фінансів загалом.

Вважаємо, що потрібно ставити стратегічні цілі на 5 років, та на кінець кожного року підводити підсумки та модернізувати поставлені цілі відповідно до змін в економіці. Це позитивно позначиться на розвитку території, держави і буде висвітлювати суттєві покращення. Чому саме такий термін визначення цілей, тому що за 5 років можливо поступово втілити в життя нові ідеї, методи та методики, відслідкувати їх розвиток і тренд змін на певні показники. Обов'язковою умовою повинно бути звітування, оскільки тільки за допомогою контролю робота постійно має рух. Будь-який фінансово-економічний розвиток суб'єкта господарювання має ризики та загрози для стабільного зростання. Для уникнення або мінімізації цього потрібно прорахувати ступінь впливу та вірогідність втрат, які можуть виникнути, щоб не було неконтрольованих коливань показників сталого розвитку.

Якщо переносити відповідальність за результат фінансової діяльності органу місцевого самоврядування на державну владу, тоді не буде дотримано принципу розподілу владних повноважень і компетенцій між рівнями влади та не буде досягнуто визначених цілей розвитку територіальних громад. Коли представники місцевого самоуправління усвідомлюють серйозність власних дій, тоді виникає реальний потенціал для створення чогось кращого, ніж у інших територіальних громад, так і працює далі метод конкуренції. Основне на цьому етапі не забувати про фінансову безпеку, результат та якість надання суспільних послуг.

Що стосується бюджетної децентралізації, то вона має чіткі цілі щодо покращення роботи органів місцевого самоврядування та прозорі рахунки місцевого і регіонального фінансування. Маємо показники, за які є відповідальні особи, які намагаються виконувати свої прямі обов'язки та покращувати життя населення та держави загалом.

Звернемо увагу, немає окремого органу (підрозділу), який би контролював тільки фінансову безпеку, як наслідок, відповідальність

за фінансові ресурси і інтереси беруть на себе органи місцевого самоврядування, які вимушені робити зміни нормативно-правової бази або брати відповідальність на себе. Ці зміни створюють дисбаланс і руйнують фінансову безпеку, тому що відсутня прозорість у наданні інформації для споживачів суспільних послуг та спостерігається низький рівень фінансової грамотності населення. І через значну диференціацію фінансового потенціалу територіальних громад центральні органи виконавчої влади зобов'язанні об'єктивно законодавчо-нормативними ухвалами унеможливити виникнення горизонтальних фіскальних дисбалансів, коли посилення фінансової безпеки одних громад здійснюється за рахунок зменшення інших або за рахунок ослаблення фінансової безпеки країни загалом. Ключовим у цьому процесі є те, що працює механізм міжтериторіального перерозподілу фінансових ресурсів, який не передбачався на перших етапах створення територіальних громад.

Взаємозалежність фінансової безпеки громад і територій впливає на фінансову безпеки країни. Останні роки будується вертикаль побудови фінансової безпеки, при цьому використовують чомусь і горизонтальну побудову цієї системи, хоча найбільш дієвою та визначальною вважають саме вертикальну побудову. Наразі економічні суб'єкти використовують тільки ті важелі та інструменти, які зазначені у законодавстві. Зокрема, можливість «володіти ситуацією, впливати на ситуацію» (яка етимологічно міститься в змісті терміна «безпека») відсутня у територіальних громад, коли йдеться про засади митної політики, функціонування фінансового, грошового, кредитного ринків. Такий висновок випливає зі статті 92 Конституції України, якою передбачено виключний вплив на зазначені сфери законів держави[198]. Тому не можемо погодитися з тими науковцями, які розглядають грошово-кредитну, валютно-банківську, фондову, митно-тарифну[199], інфляційну[200] безпеку в структурі фінансової безпеки регіону.

---

[198] Конституція України: Закон України від 24.06.96 № 254к/96-ВР. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80

[199] Медвідь М.М. Фінансова безпека регіонів України (на прикладі Харківської області): автореф. дис. … канд. екон. наук: «Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка». Полтава, 2007. 22, [7] с.

[200] Карпінський Б.А. Інтегральний індикатор збалансованості фінансової системи України з огляду фінансової безпеки. *Науковий вісник*. 2008. № 18.2. С. 131–145.

Існують об'єктивні обмеження щодо впливу окремих суб'єктів фінансової безпеки, а саме територіальних громад на визначення пріоритетів загальнодержавної економічної політики. При цьому вважаємо, що формування пріоритетів окремих складових фінансової безпеки, а саме бюджетної, інвестиційної та боргової безпеки, залежить від дій і рішень територіальних громад та органів місцевого самоврядування.

Стаття 143 Конституції України зазначає, що територіальні громади через місцеве самоврядування мають повноваження щодо управління майном комунальної власності; затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку і контролю за їх виконанням; утворення, реорганізація та ліквідація комунальних підприємств і організацій тощо[201] – це все засади функціонування інвестиційного ринку, який визначається законом. Іншими словами, територіальні громади можуть брати участь та впливати на види інвестиційних операцій в інвестиційних процесах при тому, що відсутні засади функціонування інвестиційного ринку, це передбачено законодавством України.

Для майбутнього прогнозу сталого розвитку потрібно передбачати загрози і ризики фінансової стабільності. Отже, мінімізується їх негативний прояв у майбутньому або визначаються шляхи для мінімізації втрати від їхнього впливу. Тому головне в механізмі забезпечення фінансової безпеки полягає у виявленні та структуризації подій, явищ, процесів, які можуть буди загрозою для сталого соціально-економічного розвитку держави та, відповідно, й задоволення суспільних потреб територіальних громад. Загрози потребують швидкого виявлення, щоб не запустити посилення процесу.

Загроза втрати фінансової рівноваги для територіальної громади свідчить, крім того, про недостатній рівень нормативно-правового забезпечення функціонування місцевого самоврядування в країні. Існують критерії, за допомогою яких можна виділити ризики, які виникають у правовому полі, а саме:

1) невизначеність механізмів організації діяльності територіальних громад і чітких економічних прав. Тому важко реалізувати повною мірою свої економічні права;

---

[201] Конституція України: Закон України від 24.06.96 № 254к/96-ВР. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80

2) невідповідність положень різних правових актів. Наприклад, місцеве самоврядування мають такі ризики, як: неякісне виконання повноважень, недофінансування потреб територіальних потреб, неправильний перерозподіл бюджетних ресурсів, прихований дефіцит коштів, кредитна заборгованість місцевих бюджетів;

3) суперечливість законодавчо-правових норм, а саме фінансове забезпечення територіальних громад. Яскравим прикладом є адміністрування єдиного податку, який сплачували територіальні громади, нараховувався до:

- 2014 року – до спеціального фонду місцевих бюджетів;
- 2017 року – до спеціального фонду Державного бюджету України;
- інші періоди – до загального фонду місцевих бюджетів.

Територіальні громади функціонують як суб'єкти єдиної економічної системи, через це вони мають інший тип загроз для фінансової безпеки. Зокрема, можна виділити такі загрози:

1) залежність обсягів фінансування поточного розвитку територіальної громади від обсягів трансфертів у доходах місцевих бюджетів;

2) соціальна нестабільність серед населення через політичні події;

3) депопуляція населення територіальної громади;

4) послаблення інвестиційного клімату;

5) значна вірогідність виникнення загроз природного та техногенного характеру.

Джерелом загроз фінансової безпеки територіальною громадою є зовнішні чинники, які регулюються за допомогою економічної політики центральних органів влади. Особливістю функціонування громад є мінімізація загроз внутрішніх чинників. До таких загроз належать:

1) недієва структура територіальної економіки;

2) незадовільний стан комунальної інфраструктури, але цей чинник є в усіх регіонах країни;

3) недостатність ресурсів для розвитку територій та регіонів загалом. В Україні відсутні публічні реєстри об'єктів комунальної власності, які належать окремим громадам, для більшості поселень не визначені їхні територіальні межі, не забезпечено реалізацію механізму правонаступництва на об'єкти комунальної власності. Така ситуація разом із відсутністю дієвих механізмів контролю за діяльністю місцевих органів влади з боку територіальних громад

зумовлює нераціональне використання комунального майна, неефективну господарську діяльність місцевих рад, рейдерство і масове незаконне відчуження об'єктів комунальної власності;

4) низький рівень фінансової грамотності, громадської активності, суспільної свідомості;

5) відсутність стратегічного плану діяльності органів місцевого саморегулювання.

Необхідність протистояти загрозам фінансовій безпеці територіальних громад не викликає сумнівів. Успішність впроваджуваних заходів залежить як від повноти та своєчасності їх реалізації, так і від чіткого усвідомлення суб'єктами фінансової безпеки таких загроз. Зауважимо, що перелік загроз економічній і фінансовій безпеці держави міститься в Стратегії національної безпеки України[202]. Стосовно фінансової безпеки нормативні документи не розглядалися, хоча саме так зменшили б кількість загроз. Для покращення роботи та ефективного використання коштів вираховували оцінку стратегії розвитку, а саме через SWOT-аналіз. Цей показник дає можливість вираховувати сильні та слабкі сторони розвитку економічних суб'єктів та виявити загрози фінансової безпеки. Якщо зазначені вище дії будуть дотримані, то територіальні громади функціонуватимуть ефективно та повним обсягом виконуватимуть покладені на них функції і завдання, а фінансові ресурси будуть використовуватись за призначенням без корупційних схем та інших загроз.

Отже, децентралізація – це ключова реформа та механізм створення спроможних територіальних громад і забезпечення сталого регіонального розвитку в Україні.

Пріоритетними питаннями, які необхідно вирішувати у процесі децентралізації, є визначення переліку завдань (обсягу функцій), які має розв'язувати центральна влада та які покладаються на органи місцевого самоврядування, а також законодавче закріплення дохідних джерел, необхідних для формування власних бюджетних ресурсів для їх виконання[203].

---

[202] Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26.05.15 № 287/2015. URL: http:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015

[203] Коляда Т.А. Особенности и перспективы бюджетной децентрализации в Украине. *Journal of Corporate Management and Economics «Maneko»*. 2014. № 2. С. 229–238.

Тому наголошуємо на необхідності, щоб усі відповідальні особи виконували свої функціональні обов'язки для покращення життя не тільки власної територіальної громади, а й населення держави загалом. Недарма були створені територіальними громадами органи місцевого самоврядування, щоб було зручніше оцінювати потреби певної території та контролювати їх виконання. Через те, що була запроваджена реалізація бюджетної політики з приводу децентралізації, актуальним є розподіл відповідальності за контролем та моніторингом стану фінансової безпеки не тільки на місцевому рівні, а й на загальнодержавному.

Оскільки для фінансової безпеки притаманні загрози різноманітних явищ, подій та процесів, які заважають ефективному функціонуванню органів місцевого самоврядування, розвитку територіальних громад, застосовують стратегічні плани та розрахунки можливих загроз за допомогою методу оцінки SWOT-аналізу, який показує сильні та слабкі сторони стратегічного розвитку фінансової безпеки та можливі загрози.

У такий спосіб виникає потреба у вивченні та дослідженні цієї теми для покращення функціонування системи моніторингу фінансової безпеки та економічного стану держави й об'єднаних територіальних громадах, навіть за складних політичних умов. Такі заходи дозволять здійснювати раціональний вибір реальних потреб територіальної громади, визначати реалістичні пріоритетів, сприяти досягненню визначеного рівня фінансової безпеки і сталого розвитку економіки загалом.

Подальші наукові дослідження у цьому напрямі полягають у визначенні податкового потенціалу окремої адміністративно-територіальної одиниці та оптимального обсягу державних функцій, які доцільно й економічно ефективно делегувати на відповідний місцевий рівень на постійній основі, тим самим перевівши їх у власні функції органів місцевого самоврядування та забезпечивши реальну самостійність та фінансову незалежність територіальних громад.

3.2. Трансформація податкових інструментів регіонального розвитку

Трансформаційні процеси, які відбуваються нині в Україні, вимагають створення належних умов для ефективного регіонального розвитку як одного з пріоритетних напрямів державної політики та підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів. Це, в свою чергу, потребує узгоджених дій центральних та місцевих органів влади щодо чіткого розмежування своїх повноважень і розробки системи заходів щодо фінансового стимулювання регіонального розвитку. Особливої актуальності набуває питання використання фінансових інструментів стимулювання регіонального розвитку, основною складовою яких є податкові важелі та інструменти.

З огляду на це важливим завданням є визначення тенденцій та особливостей використання існуючих податкових інструментів регіонального розвитку, а також систематизація та розробка нових підходів щодо напрямів їх реалізації, які стимулюватимуть органи місцевого самоврядування до збільшення власної фінансової бази, забезпечуючи ефективний регіональний розвиток.

Подолання недостатності фінансового забезпечення регіонів України для задоволення потреб економічного розвитку зумовлює потребу у стимулюванні органів місцевого самоврядування нарощувати фінансовий потенціал з метою підвищення рівня життя населення. Подібне фінансове стимулювання відбувається шляхом застосування фінансових інструментів, зокрема податкових, що стосуються інтересів різних суб'єктів фінансово-економічних відносин певної території та обумовлюють нарощування бюджетного потенціалу місцевого економічного розвитку шляхом збільшення податкових надходжень – основного джерела формування доходів місцевого бюджету.[204]

Податкові інструменти є досить поширеними серед фінансових інструментів стимулювання регіонального розвитку завдяки своїм характеристикам: універсальності, безумовності та всеохоплюваності.

[204] Кужелєв М.О., Нечипоренко А.В. Фінансові інструменти стимулювання регіонального розвитку: практика використання в Україні: монографія. Київ: Центр учбової літератури, 2019. 224 с.

Виконуючи одночасно фіскальну та регулюючу функції, податкові інструменти забезпечують одну з фундаментальних передумов функціонування категорії фінансів у її практичній реалізації – розподіл та перерозподіл. Саме через це податкові інструменти досить ефективно діють щодо управління процесами регіонального розвитку, оскільки останні обов'язково мають опосередковуватися ефективним перерозподілом ресурсів[205].

У світовій практиці існує значна різноманітність податкових інструментів регіонального розвитку. Зокрема, до складу податкових інструментів відносять: податкові пільги; податкові субсидії; податкові канікули; скорочення податкових ставок тощо. На рисунку 3.11 наведено класифікацію податкових інструментів регіонального розвитку.

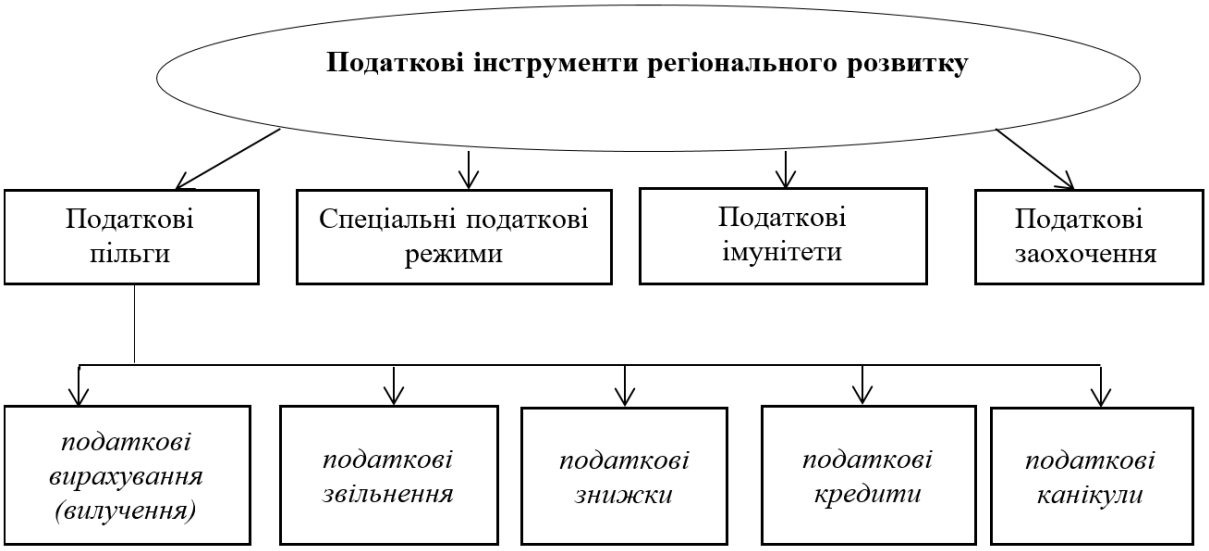


Рис. 3.11. Класифікація податкових інструментів регіонального розвитку[206]

Розглянемо більш детально зазначені вище податкові інструменти, які стимулюють регіональний розвиток.

---

[205] Боронос В.Г., Карпенко І.В., Леус Д.В. Фінансові інструменти регулювання процесу реалізації екологічної політики розвитку регіону. *Механізм регулювання економіки*. 2012. № 4. С. 141.

[206] Магопець О.А. Теоретичні підходи до визначення сутності поняття «податкове стимулювання». *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки*. 2014. Вип. 26. С. 265–273.

Податкові вирахування (вилучення) розглядаються як вид пільги, що спрямована на зміну об'єкта оподаткування та зниження податкового навантаження за визначеними видами податків. Таке зниження досягається за рахунок вилучення зі складу (переліку) об'єктів оподаткування операції з реалізації деяких видів товарів (робіт, послуг), прибутку підприємств від окремих видів діяльності, а також деяких видів доходів фізичних осіб. Цей податковий інструмент стимулювання широко застосовується на практиці, оскільки дозволяє сформулювати податкові пільги щодо конкретних видів діяльності, операцій та інших об'єктів, що заохочуються або підтримуються державою.

Податкові звільнення ґрунтуються на можливості звільнення окремих категорій платників податків, видів доходів чи оподаткованих операцій від сплати податку. Система оподаткування також може передбачати знижені податкові ставки порівняно із загальновстановленими, які застосовуються для стимулювання окремих галузей економіки, економічного розвитку окремих регіонів. Податкові звільнення є найбільш розповсюдженим податковим інструментом стимулювання у світовій практиці.

Податкові знижки розглядаються як різновид податкових пільг, що спрямовані на зміну податкової бази чи суми податку на певну величину. Ця величина визначається сумою витрат платника податків на певні цілі, передбачені законом, які держава вважає за необхідне стимулювати, надаючи для цього знижку. У зарубіжній практиці цей інструмент застосовується для стимулювання проведення суб'єктами господарювання науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, заходів щодо навчання, перепідготовки кадрів або підвищення кваліфікації персоналу.

Податковий кредит – це вид податкових пільг, спрямований на зменшення податкової ставки або податкового окладу, відстрочення (розстрочення) сплати податку, повернення раніше сплаченого податку (його частини), залік раніше сплаченого податку (його частини), заміну сплати податку (його частини) натуральним виконанням (цільовий податковий кредит).

Податкові канікули – це звільнення від сплати окремих податкових платежів на певний термін з метою залучення інвестицій у розвиток пріоритетних галузей економіки, зменшення податкового

навантаження тощо. Податкові канікули зазвичай надаються новоствореним суб'єктам господарювання та ґрунтуються, як правило, на їх звільненні від сплати податку на прибуток упродовж визначеного періоду часу (наприклад, 3–5 років). Цей податковий інструмент дозволяє збільшити чистий дохід суб'єкта господарювання, одержаний упродовж терміну дії податкових канікул, що стимулює інвестиції у такий проєкт.

Наступним податковим інструментом симулювання є *спеціальні податкові режими*, що передбачають пільгове або спрощене оподаткування, мають на меті замінити для окремих категорій платників податків сплату основних видів податків одним (єдиним) податком. Стимулюючий ефект, як правило, досягається за рахунок зниження податкового тиску, рідше – за рахунок зменшення витрат платника податків на ведення податкового й бухгалтерського обліку та складання звітності.

Податкові імунітети за зміною умов оподаткування спрямовані, у першу чергу, на реалізацію економічних проєктів або стимулювання економічної діяльності, пов'язаної з високим рівнем ризику. Таке стимулювання застосовується, як правило, до платників податків, що реалізують найбільш важливі для суспільства інвестиційні проєкти, для суб'єктів малого підприємництва та інших, зважаючи на специфіку їх діяльності.

Оскільки заходи податкового стимулювання спрямовані на заохочення інвестицій та зростання підприємницької активності у певних регіонах, вони надаються за умови обов'язкового виконання визначених правил або в межах установлених законодавством обмежень[207]. Вибір конкретних податкових інструментів стимулювання здійснюється залежно від передбачуваної мети і напряму стимулюючого впливу, категорій платників податків, здійснюваної ними діяльності, а також стану розвитку відповідної галузі економіки та загальної економічної ситуації в країні.

[207] Кужелев М.А., Перепелица Р.К. Налоговые льготы в системе стимулирования инвестиционной активности в Украине. *Финансы, учет, банки*: сб. науч. тр. Донецк: ДонНУ, 2002. Вып. 8, ч. 1. С. 48.

До важливих податкових інструментів стимулювання регіонального розвитку в Україні варто віднести[208]:

– податковий науковий кредит – інструмент, що спрямований на розвиток нових технологій та втілення наукових досягнень для досягнення регіонального розвитку;

– податковий інвестиційний кредит – інструмент, націлений на розвиток інновацій у соціальній, екологічній та економічній сферах діяльності для досягнення регіонального розвитку;

– податкові преференції для наукоємних та екологоорієнтованих підприємств регіону – сприяння розвитку пріоритетних напрямів господарської діяльності на території регіону шляхом часткового звільнення від оподаткування юридичних осіб, що здійснюють таку діяльність. Інструмент дозволить розширити екологічну продукцію та послуги, забезпечити екоекологічну рівновагу, досягнення регіонального розвитку.

Отже, можна зробити висновок, що подальший пошук дієвих податкових інструментів стимулювання, що здатні більш ефективно впливати на регіональний розвиток, є важливим завданням для держави. У результаті має бути створено умови для розвитку пріоритетних сфер економіки, активізації підприємницької та інноваційно-інвестиційної діяльності, що, у свою чергу, забезпечить зростання доходів населення, сприятиме збільшенню податкових надходжень до державного та місцевих бюджетів, створенню кращих умов для регіонального розвитку.

Більш детально зупинимося на характеристиці зазначених вище податкових інструментів стимулювання регіонального розвитку. Зарубіжний досвід показує, що за основу економічного розвитку більшості країн Європейського Союзу, таких як Нідерланди, Німеччина, Польща, Франція, взято інноваційну модель розвитку та застосовуються фінансові інструменти, що стимулюють регіони впроваджувати інновації та створювати венчурний бізнес. Отже, зарубіжні держави за допомогою субсидій, пільгового оподаткування, податкових канікул,

[208] Барський Ю.М., Поліщук В.Г. Фінансові інструменти стимулювання сталого розвитку регіону. *Економічні науки*: збірник наукових праць Луцького національного технічного університету. 2010. Вип. 7 (25), ч. 4. С. 7–8. (Серія «Облік і фінанси»).

бюджетних інвестицій, дотацій тощо стимулюють регіони до формування та розвитку економічного потенціалу.

В Україні ж практично всі регулюючі фінансові інструменти спрямовано на підтримку соціальної сфери, тобто захист соціально незахищених верств населення, нівелюючи таким способом економічний розвиток, який фінансується за «залишковим» принципом. Тому основне завдання державних і місцевих органів влади полягає у пошуку та застосуванні фінансових інструментів, що ефективно стимулюватимуть регіональний розвиток. З огляду на це більш детально розглянемо податкові інструменти стимулювання регіонального розвитку, зокрема оподаткування.

Одним із заходів стимулювання регіонального розвитку є запровадження спеціального режиму інвестування. Але, як свідчить практика, такий механізм не спрацьовує на найбільш економічно та екологічно уражених територіях, що є непривабливими для інвесторів. Основною причиною є недієвість інструменту податкових пільг для цих територій. Одним із можливих інструментів стимулювання залучення іноземних інвестицій є надання податкових стимулів інвесторам[209].

Податкові стимули потрібно поділити на такі категорії: зменшення податкової ставки; податкові канікули; інвестиційні знижки; інвестиційні податкові кредити; зменшення податків на дивіденди і відсотки, які переводяться за кордон; нульові чи зменшені ставки мита[210].

На нашу думку, в Україні варто застосовувати такі види податкових стимулів, як податкові канікули, інвестиційні податкові кредити та податкові знижки, що дозволять створити необхідні умови для розвитку підприємництва та зміцнення своїх позицій підприємствами в умовах конкуренції та мінливого зовнішнього середовища. На основі розглянутих та проаналізованих вище податкових інструментів стимулювання регіонального розвитку наведемо їх авторську класифікацію. Так, до податкових інструментів відносимо податкові пільги

---

[209] Кужелев М.А., Приходько Т.И. Инвестиционная политика региона. *Науковий вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту КНТЕУ*. Чернівці: АНТ Лтд, 2002. Вип. 2: Економічні науки. С. 282.

[210] Новосад І. Г. Інструменти мотиваційного механізму розвитку проблемних регіонів. *Экономика и управление*. 2011. № 2. С. 135.

суб'єктам господарювання, тобто податкові кредити, податкові звільнення, податкові знижки, податкові канікули тощо; спеціальні податкові режими, податкові імунітети. Залежно від особливостей діяльності, оподаткування, форми власності, інтересів та мотивів суб'єктів господарювання ефективність податкових інструментів має різний вплив на стимулювання регіонального розвитку. Важливим у процесі мотивації є вибір саме тих інструментів, які будуть мати найбільший вплив на суб'єктів господарювання, що спонукатиме їх до активної участі у вирішенні різноманітних питань регіонального розвитку.

Для визначення тенденцій та особливостей використання податкових інструментів для стимулювання регіонального розвитку розглянемо практику їх функціонування. Розвиток ринкових відносин та демократичних принципів державного устрою та управління в Україні тісно пов'язаний з регіональним розвитком. Переважною тенденцією вітчизняної економіки упродовж останніх років є посилена увага до процесу розвитку регіонів, що активізує економічні відносини на регіональному рівні та ставить нові вимоги до формування і використання фінансового потенціалу регіону. Це потребує впровадження ефективних податкових інструментів стимулювання регіонального розвитку в умовах проведення бюджетної децентралізації, що передбачає розширення повноважень органів місцевого самоврядування.

Характерною ознакою органів місцевого самоврядування є наявність певного обсягу повноважень і власних фінансових ресурсів, необхідних для розвитку територій, забезпечення відповідного рівня життя населення та відносної самостійності в управлінні соціально-економічною сферою. Саме тому місцевим бюджетам як фінансовій основі регіонального розвитку належить чільне місце в бюджетній системі України, а пошук ефективних податкових інструментів стимулювання наповнення дохідної частини місцевих бюджетів за сучасних умов розвитку економіки країни набуває особливої актуальності. Зміцнення фінансової бази та досягнення фінансової спроможності регіонів підвищує значення внутрішніх соціально-економічних чинників регіонального зростання, що впливає на пріоритети в системі фінансового забезпечення регіонального розвитку.

Аналіз фінансового забезпечення регіонального розвитку є основою, яка враховується під час формування стратегічних напрямів

регіональної політики та визначення можливостей отримання позитивного ефекту від їх реалізації, а також визначення набору фінансових інструментів стимулювання регіонального розвитку. Існують такі види фінансування регіонального розвитку, як самофінансування, бюджетне фінансування, кредитування та інвестування. Основу фінансового забезпечення регіонів повинні становити місцеві бюджети всіх рівнів як базова складова фінансового забезпечення повноважень державних та місцевих органів влади.

Місцеві бюджети є важливим фактором регіонального розвитку і можуть бути достатніми для виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих державою повноважень. Основною складовою вагомої ролі місцевих бюджетів є те, що вони залишаються важливим чинником соціально-економічного розвитку регіонів[211].

Проаналізуємо доходи місцевих бюджетів України як фінансову основу регіонального розвитку. Враховуючи сучасні тенденції в реформуванні бюджетної системи України, роль доходів місцевих бюджетів у фінансовому забезпеченні регіонального розвитку певною мірою визначається величиною валового внутрішнього продукту, що безпосередньо перерозподіляється через них, та часткою місцевих бюджетів у структурі доходів Зведеного бюджету країни (табл. 3.3).

Як свідчать дані таблиці 3.3, у період з 1992 до 2019 рр. спостерігається стійка тенденція до зниження частки доходів місцевих бюджетів у складі Зведеного бюджету України та їх ролі у перерозподілі ВВП. Частка доходів місцевих бюджетів у доходах Зведеного бюджету України (без урахування міжбюджетних трансфертів) скоротилася за період 1992–2019 рр. з 47,6 до 23,3 %, а у ВВП – з 11,5 до 7,6 %. Одночасно збільшилась частка доходів Державного бюджету у доходах Зведеного бюджету з 52,4 % 1992 р. до 78,1 % 2019 р. Це свідчить про те, що переважна більшість бюджетних коштів країни акумулюється в Державному бюджеті і лише незначна частина – в місцевих бюджетах.

---

[211] Кужелєв М.О., Плахотнюк В.В. Формування місцевих бюджетів в умовах бюджетної децентралізації. *Економічний вісник університету*: збірник наукових праць учених та аспірантів. Переяслав-Хмельницький: Переяслав-Хмельницький державний педагогічний університет ім. Г. Сковороди, 2018. Вип. 36/1.– С. 305.

Таблиця 3.3

Частка місцевих бюджетів у ВВП та доходах Зведеного бюджету України, %[212]

Рік	Частка у доходах Зведеного бюджету		Частка у ВВП	
	без урахування трансфертів	з урахуванням трансфертів	без урахування трансфертів	з урахуванням трансфертів
1992	47,6	47,9	11,5	11,7
1993	47,8	48,0	16,0	16,1
1994	42,0	37,6	15,0	16,3
1995	52,4	44,1	15,9	16,7
1996	47,6	40,2	13,4	14,9
1997	43,2	52,0	13,0	15,7
1998	45,7	53,3	12,7	14,8
1999	40,0	49,0	10,3	12,7
2000	29,1	38,1	8,3	11,0
2001	32,3	47,4	8,3	12,2
2002	31,4	46,3	8,6	12,8
2003	30,0	45,6	8,5	12,8
2004	24,9	43,3	6,6	11,5
2005	22,6	40,0	6,9	12,8
2006	23,2	42,3	7,4	13,0
2007	26,5	48,7	8,1	14,9
2008	24,8	46,1	7,8	14,5
2009	26,0	49,3	7,8	14,7
2010	25,6	50,7	7,4	14,7
2011	21,7	45,5	6,6	13,8
2012	22,6	50,6	7,2	16,0
2013	23,8	49,9	7,2	15,2
2014	22,2	50,8	6,5	14,8
2015	18,5	45,2	6,1	14,9
2016	21,8	46,8	7,2	15,4
2017	22,6	49,4	7,7	16,8
2018	22,2	47,5	7,4	15,8
2019	23,3	43,5	7,6	14,1

[212] За даними Міністерства фінансів України та Державної служби статистики. URL: https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik – Статистичний збірник Міністерства фінансів «Бюджет України – 2019».

Варто зазначити, що в європейських країнах надто різниться показник частки доходів місцевих бюджетів у ВВП. Так, найбільшу частку ВВП перерозподіляють через місцевий рівень такі країни, як Данія, Швеція та Фінляндія з показником 37,5; 25,8 та 23,0 %, відповідно. Значна частина країн, серед яких Польща, Велика Британія, Франція, Латвія, характеризується рівнем вищезазначеного показника від 9 до 15 %. Лише незначна частина країн має частку доходів місцевих бюджетів у ВВП до 5 %, серед них Кіпр та Мальта із найнижчим показником 1,8 та 0,8 %, відповідно[213].

Чим більша частка доходів місцевих бюджетів у ВВП, тим вищий рівень децентралізації в країні. Саме завдяки бюджетній децентралізації забезпечується ефективніше надання локальних послуг, оскільки на рівні місцевої влади витрати будуть меншими за рахунок скорочення адміністративних витрат та витрат на поточний контроль.

Започаткована наприкінці 2014 року реформа бюджетного устрою в Україні покликана забезпечити ефективне надання суспільних послуг на рівні адміністративно-територіальних одиниць, а це означає, що частка доходів місцевих бюджетів у ВВП повинна збільшуватися, бо вона є критерієм децентралізації та тим індикатором, на основі якого можна судити про рівень фінансової незалежності органів місцевого самоврядування. Дійсно, дані таблиці 3.1 підтверджують це твердження. Починаючи з 2016 року, спостерігаються деякі позитивні тенденції щодо фінансового забезпечення регіонів, проте в Україні цей процес відбувається досить повільно.

Найменшу частку місцевих бюджетів у доходах Зведеного бюджету України, а саме 18,5 %, було зафіксовано 2015 р. (рис. 3.12). Це свідчить про зростання перерозподілу бюджетних ресурсів на користь державного бюджету, враховуючи, що основна частина фінансування (тобто надання першорядних суспільних благ) залишається за місцевими бюджетами.

Отже, проблеми наповнення місцевих бюджетів вирішуються без урахування економічних і демократичних закономірностей розвитку регіонів та, як наслідок, місцеві бюджети України не можуть

---

[213] Яфінович О. Місцеві бюджети та міжбюджетні відносини: досвід європейських країн та проблеми України. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка*. 2015. Вип. 2. С. 95.

слугувати повноцінною стабільною фінансовою основою регіонального розвитку. Варто зазначити, що зниження частки доходів місцевих бюджетів у структурі Зведеного бюджету України 2015 року було викликане впливом інфляційно-девальваційного фактора на надходження непрямих податків, запровадженням нових податків, зростанням ставок податків та розширенням бази чинних загальнодержавних податків.

Нагальною вимогою щодо зростання доходів стало збільшення потреби на фінансування оборони та обслуговування державного боргу внаслідок девальвації національної валюти. Частка доходів місцевих бюджетів у перерозподілі ВВП, а також у Зведеному бюджеті має важливе соціальне-економічне та політичне значення, оскільки свідчить про участь місцевого самоврядування у розв'язанні актуальних проблем розвитку держави.

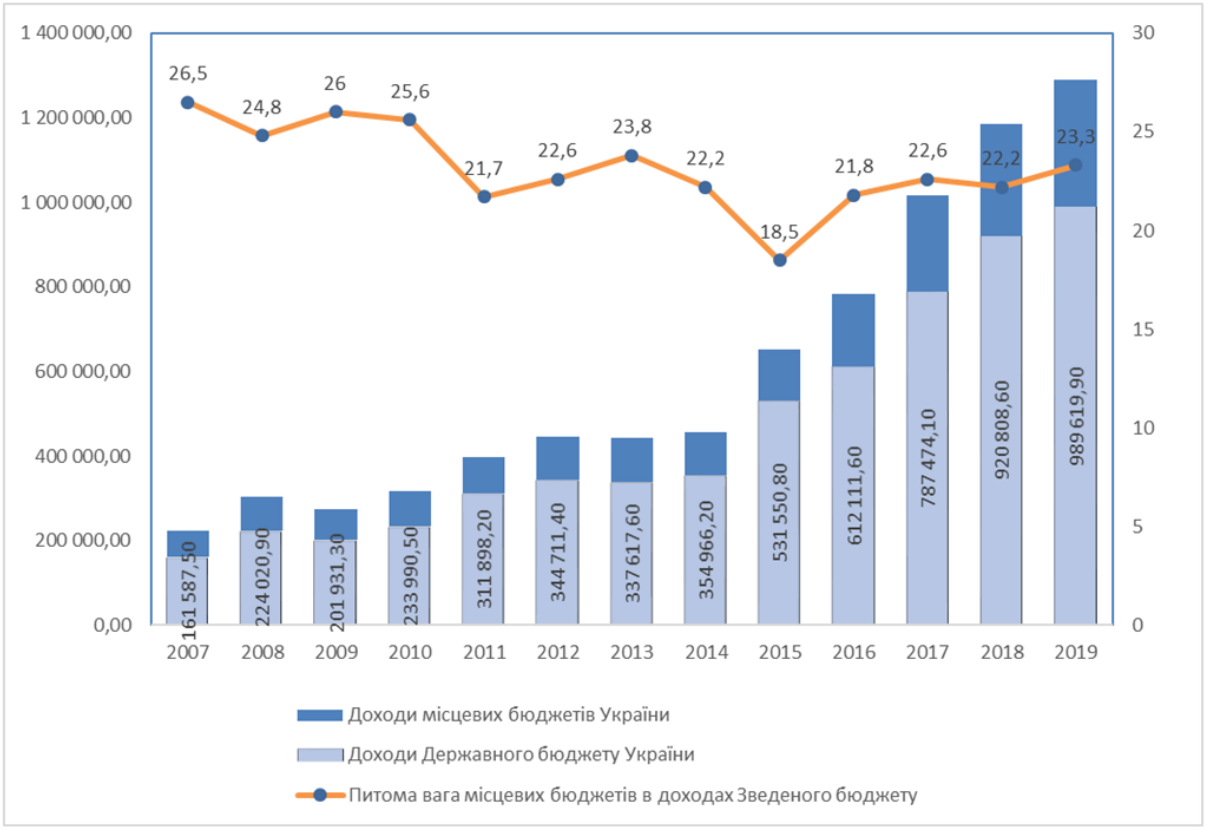


Рис. 3.12. Динаміка частки доходів місцевих бюджетів у структурі Зведеного бюджету України у 2007–2019 рр.[214]

[214] Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: http://treasury.gov.ua/

Отже, можна зробити висновок, що попри проголошену реформу в напрямі бюджетної децентралізації в Україні під час здійснення розподілу бюджетних ресурсів ще спостерігається централізація коштів на рівні Державного бюджету та зниження частки місцевих бюджетів у доходах Зведеного бюджету. При цьому спостерігається зростання частки міжбюджетних трансфертів, які надаються з Державного бюджету. Вітчизняні вчені-економісти звертають увагу на те, що склалася практика недостатнього надання місцевим бюджетам власних доходів для фінансування своїх видатків, а це не спонукає органи місцевого самоврядування до збільшення цих доходів та пошуку додаткових джерел фінансування[215].

Далі розглянемо склад та структуру місцевих бюджетів. З прийняттям Бюджетного кодексу України відбулися зміни у бюджетній класифікації доходів, відповідно до якої доходи місцевих бюджетів поділяються на: податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом, офіційні трансферти[216]. У таблиці 3.4 наведено структуру доходів місцевих бюджетів України за 2002–2019 рр.

З таблиці 3.4 можемо зробити висновок, що у структурі доходів місцевих бюджетів України серед власних доходів найбільшу частку становлять податкові надходження. Проте спостерігається зниження цього показника упродовж аналізованого періоду з 58,3 % 2002 року до 48,3 % 2019 року з найнижчим показником 2015 року (33,4 %). Також мають тенденцію до зниження неподаткові надходження (з 7,3 % 2002 р. до 4,7 % 2019 р.) та доходи від операцій з капіталом (з 2,2 % 2002 р. до 0,5 % 2019 р.). При цьому частка офіційних трансфертів у доходах місцевих бюджетів зростає з 31,2 % 2002 р. до 54,3 % 2017 р. і до 46,4% 2019 р., що свідчить про недостатню зацікавленість місцевої влади в збільшенні власної фінансової бази[217].

---

[215] Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: http://treasury.gov.ua/

[216] Кужелєв М.О., Нечипоренко А.В. Фінансові інструменти стимулювання регіонального розвитку: практика використання в Україні: монографія. Київ: «Центр учбової літератури», 2019. 224 с.

[217] Там само.

Таблиця 3.4

**Структура доходів місцевих бюджетів України
за 2002–2019 рр., %**[218]

Джерела / Роки	Податкові надходження	Неподаткові надходження	Доходи від операцій з капіталом	Цільові фонди	Усього (власні доходи)	Офіційні трансферти
2002	58,3	7,3	2,2	1,0	68,8	31,2
2003	54,2	7,1	3,0	1,5	65,8	34,2
2004	46,2	5,5	4,3	1,5	57,5	42,5
2005	44,0	6,6	3,9	2,0	56,5	43,5
2006	43,4	5,7	3,0	1,8	53,9	46,1
2007	43,4	6,2	4,5	2,6	56,7	43,3
2008	43,1	5,6	3,3	1,7	53,7	46,3
2009	44,4	5,9	1,9	1,1	53,3	46,7
2010	42,4	5,5	1,6	1,0	50,5	49,5
2011	40,3	6,0	1,0	0,4	47,7	52,3
2012	38,1	5,6	0,8	0,3	44,8	55,2
2013	41,3	5,5	0,6	0,2	47,6	52,4
2014	37,7	5,3	0,5	0,1	43,6	56,4
2015	33,4	6,8	0,5	0,2	40,9	59,1
2016	40,1	6,0	0,4	0,1	46,6	53,4
2017	40,0	5,2	0,4	0,1	45,7	54,3
2018	41,3	5,0	0,4	0,1	46,9	53,2
2019	48,3	4,7	0,5	0,1	53,6	46,4

Разом з тим позитивним є те, що, порівняно з 2015 р., коли частка міжбюджетних трансфертів досягла найбільшого значення, трансфертна залежність місцевих бюджетів зменшилася 2019 р. на 12,7 в. п., що є результатом розпочатої Урядом України реформи в напрямі бюджетної децентралізації.

Наведені вище показники свідчать про чільне місце податків у системі бюджетних надходжень. Стійкість доходів місцевих бюджетів, їхньої дохідної бази визначаються відповідним співвідношенням податкових надходжень із неподатковими джерелами й обсягом виділених із Державного бюджету міжбюджетних трансфертів (рис. 3.13).

[218] Річний звіт про виконання Державного бюджету України / Державна казначейська служба України. 2020. URL: https://www.treasury.gov.ua/ua.



Рис. 3.13. Питома вага податкових та неподаткових надходжень у доходах місцевих бюджетів[219]

Аналіз показників рисунка 3.13 свідчить, що упродовж 2002–2019 рр. питома вага податкових надходжень місцевих бюджетів має тенденцію до зниження. Так, у 2002 р. цей показник становив 58,3 %, а 2015 р. – лише 33,4 %. Це свідчить про зниження стійкості структури податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів України. Проте 2019 р. спостерігається збільшення частки податкових надходжень порівняно з 2015 р. і цей показник становить 48,27 %. Підвищення ролі податків і збільшення частини доходу за їх рахунок є основним напрямом зміцнення місцевих бюджетів, розширення їх фінансової автономії, а ефективне використання доходів місцевих бюджетів є важливим фінансовим інструментом зміцнення в цілому фінансової системи України.

Структура податкових надходжень місцевих бюджетів України представлена на рис. 3.14.

За період 2014–2019 років значно зросла роль місцевих податків, оскільки їх обсяг у місцевих бюджетах зріс більше ніж у 9 разів, зросли також: акцизний податок – майже у 14 разів, податок на доходи фізичних осіб – більш ніж у 2 рази, а податок на прибуток – у 10 разів.

[219] Річний звіт про виконання Державного бюджету України / Державна казначейська служба України. 2020. URL: https://www.treasury.gov.ua/ua.

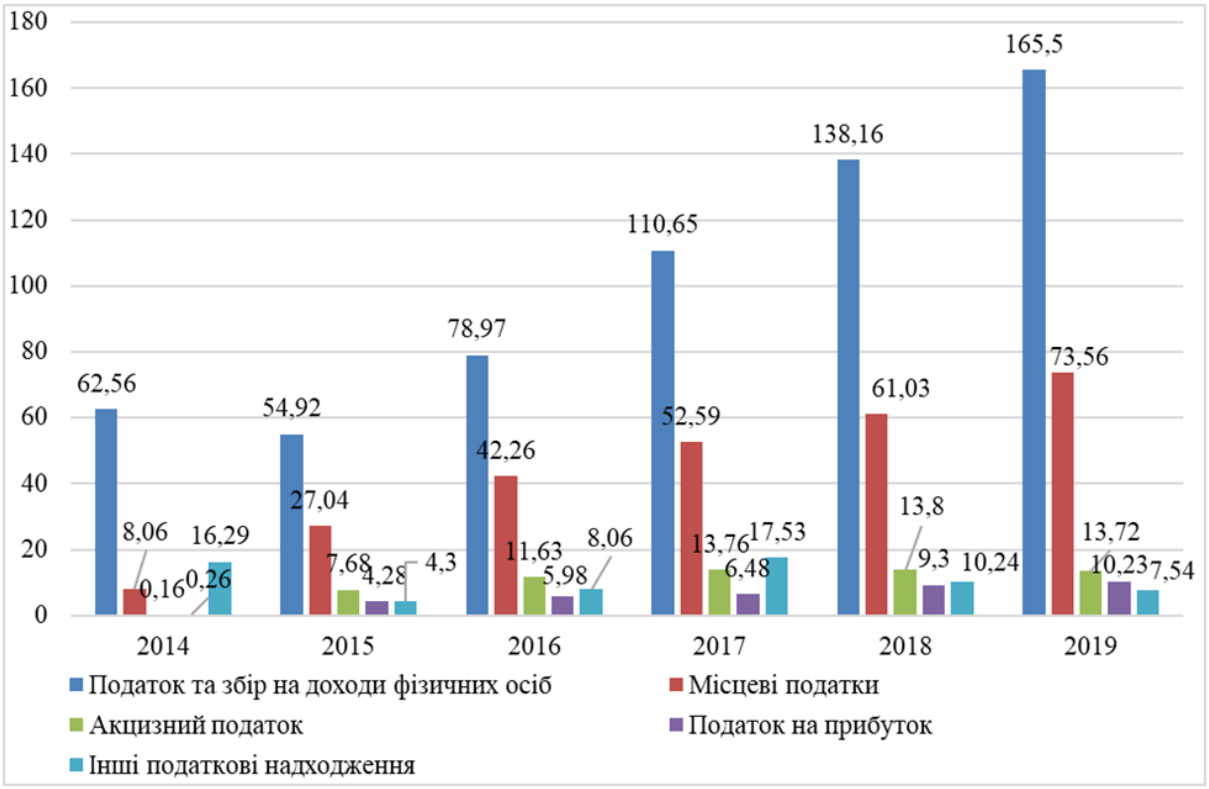


Рис. 3.14. Структура податкових надходжень місцевих бюджетів України, млрд грн[220]

Варто зазначити, що Україна за рівнем податкових доходів місцевих бюджетів суттєво випереджає такі країни, як Люксембург, Великобританію, Грецію, Ірландію, Чехію та Словаччину, де такі доходи не перевищують 2 % ВВП (рис. 3.15), але при цьому належить до невеликої групи країн, де останніми роками податкові доходи місцевих бюджетів (у % ВВП) знижувалися.

З 2015 р. до місцевих податків і зборів віднесено податки на майно, зокрема плату за землю. Завдяки цьому місцеві податки і збори стали другим за обсягом джерелом наповнення місцевих бюджетів. Їх частка у загальній структурі доходів місцевих бюджетів (з урахуванням міжбюджетних трансфертів), включаючи податки на майно та єдиний податок, досягнула 2017 р. 10,5 %, а обсяг – 52,6 млрд грн. Зокрема, частка плати за землю мала тенденцію до зростання у загальних доходах місцевих бюджетів з 3,8 %в 2007 р. до позначки 5,3 % 2017 р. При цьому обсяг надходжень плати за землю становив 2017 р. 26,4 млрд грн, що на 3,1 млрд грн більше за відповідний показник

[220] Офіційний сайт Державної податкової служби України. URL: http://sfs.gov.ua/

2016 р. Одним із чинників такого збільшення було проведення грошової оцінки земель за введеними новими коефіцієнтами, зокрема у м. Київ. Також 2017 р. продовжилася тенденція до скорочення частки орендної плати за землю та відповідного збільшення частки земельного податку.

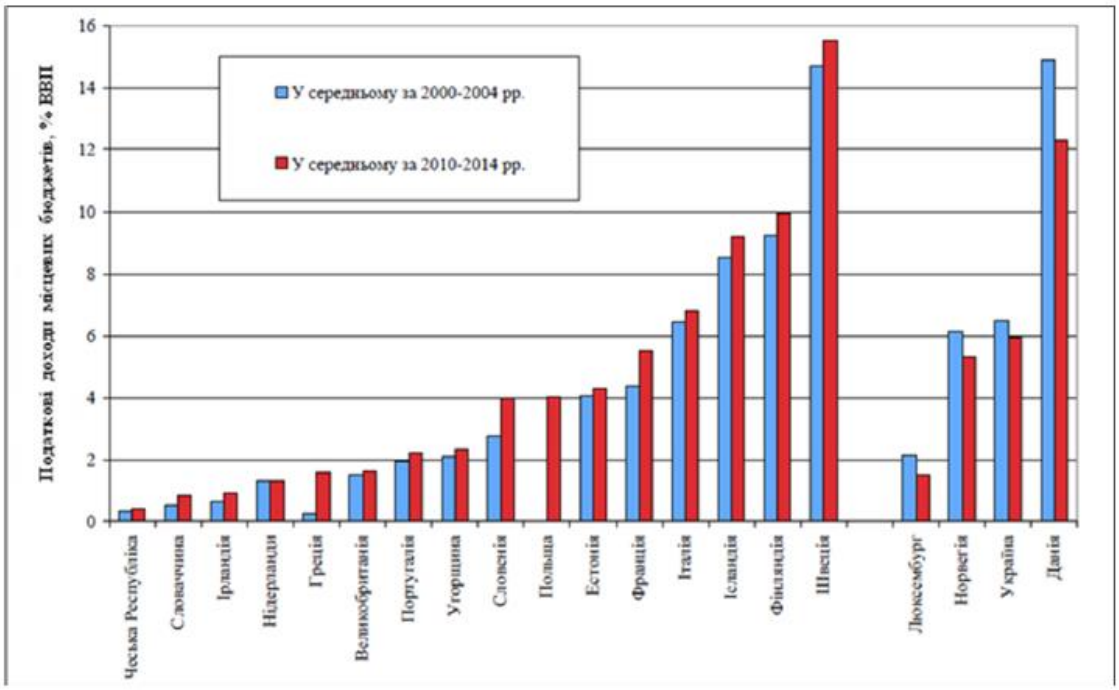


Рис. 3.15. Податкові доходи місцевих бюджетів унітарних країн Європи у 2000–2014 рр., % ВВП[221]

Другою істотною складовою місцевих податків і зборів є єдиний податок, обсяги надходжень якого зростають упродовж останніх років. Варто зазначити, що частка єдиного податку у 2007–2011 рр. скоротилася з 1,5 до 1,1 %. Проте з ухваленням Податкового кодексу України і введенням нового порядку оподаткування суб'єктів малого бізнесу відбувається підвищення надходжень цього податку в 2012–2017 рр. Так, 2017 р. спостерігалося надходження цього податку у сумі 23,4 млрд грн, що на 36,0 % більше за обсяги надходжень 2016 р. Таке зростання відбулося, зокрема, як свідчать статистичні дані Державної фіскальної служби України, через збільшення

[221] Луніна І.О. Бюджетна децентралізація в Україні у контексті європейських тенденцій. *Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. 2016. № 2. С. 163.

кількості платників податку – фізичних осіб та суб'єктів малого підприємництва.

Ще однією причиною збільшення обсягу цих надходжень стало віднесення до платників єдиного податку сільськогосподарських товаровиробників, у яких частка сільськогосподарського товаровиробництва за попередній податковий (звітний) рік дорівнює або перевищує 75 %. Аналогом цього компонента до 2015 р. був фіксований сільськогосподарський податок[222].

2015 р. було запроваджено таке джерело надходжень місцевих бюджетів, як акцизний податок на роздрібний продаж підакцизних товарів. 2017 р. з цього джерела надійшло 6,0 млрд грн, що на 5,6 млрд грн, або на 51,7 %, менше ніж 2016 р., що спричинено законодавчими змінами щодо справляння цього податку.

Нерівномірність формування доходів між регіонами України в основному еквівалентна рівню їх промислового виробництва. Найбільший обсяг доходів зведених місцевих бюджетів без урахуванням міжбюджетних трансфертів за підсумками 2014 р. мали м. Київ (близько 15 млрд грн), промислові Дніпропетровська, Донецька (майже 10 млрд грн) та Харківська (понад 5 млрд грн) області. Найбільш фінансово слабкими були зведені бюджети Тернопільської, Кіровоградської та Чернівецької областей.

Динаміка доходів місцевих бюджетів зазнала негативного впливу спадної макроекономічної динаміки внаслідок анексії Автономної Республіки Крим, тимчасової окупації східних частин Донецької та Луганської областей. Якщо в період з 2010 до 2013 рр. доходи місцевих бюджетів збільшилися з 80,5 до 105,2 млрд грн, то вже 2014 р. відбулося зниження сукупних показників доходів місцевих бюджетів України до 101,1 млрд грн[223].

Законодавчими змінами в контексті реформи міжбюджетних відносин в Україні з 2015 р. було розширено перелік джерел доходів загального фонду місцевих бюджетів, зокрема:

1) передача з Державного бюджету:

---

[222] Офіційний сайт Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень. URL: http://www.ibser.org.ua/

[223] Пріоритети реформування та напрями перспективного розвитку міжбюджетних відносин в умовах бюджетної децентралізації в Україні / О.С. Власюк, Л.Г. Шемаєва, Н.В. Корень та ін. К.: НІСД, 2015. С. 27.

– 100 % плати за надання адміністративних послуг;

– 100 % державного мита;

– 10 % податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки;

2) нові платежі:

– акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів за ставкою 5 % вартості реалізованого товару;

3) передача з бюджету розвитку:

– єдиний податок;

– податок на майно (оподаткування комерційної нерухомості та автомобілів із великим об'ємом двигуна);

– передання зі спеціального фонду екологічного податку (крім радіоактивних відходів) з одночасним збільшенням нормативу зарахування до 80 % (чинна норма до 2015 р. – 35 %).

Важливими фінансовими інструментами, що мають значний вплив на розвиток регіонів та їх фінансове забезпечення, є податкові інструменти. За допомогою системи оподаткування можна визначити більшість показників соціально-економічного розвитку країни та її регіонів. До основних податкових факторів, що чинять прямий вплив, належать структура податкових надходжень, рівень податкового навантаження, використання податкових пільг тощо.

Особливостями їхнього впливу є тісний взаємозв'язок рівня соціально-економічного розвитку регіонів з основними видами податкових надходжень та більш сильний вплив податкових факторів на розвиток міст порівняно з адміністративними районами. Також система оподаткування може чинити опосередкований вплив на регіональний розвиток, що пов'язаний з формуванням доходів місцевих бюджетів, подальшим їх перерозподілом та розвитком інвестиційно-інноваційної діяльності у регіонах.

Важлива роль у розвитку регіонів належить податковим надходженням як основному джерелу доходів місцевих бюджетів. Стабільним на регіональний розвиток є вплив податку на доходи фізичних осіб, тому далі розглянемо та охарактеризуємо основні зміни щодо цього податку, які відбулися в рамках проведення реформи в напрямі бюджетної децентралізації.

Незважаючи на спрямування значної частки податку на доходи фізичних осіб до Державного бюджету, він продовжує зберігати позицію найвагомішого за обсягом джерела дохідної частини місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) упродовж 2007–2019 рр. і становить 2019 р. 55,1 %, що більше за 2016 р. на 8,8 в.п. Надходження цього податку 2019 р. становили 165,5 млрд грн, що на 86,6 млрд грн, або на 209,6 %, більше за відповідний показник 2016 р. (рис. 3.16).

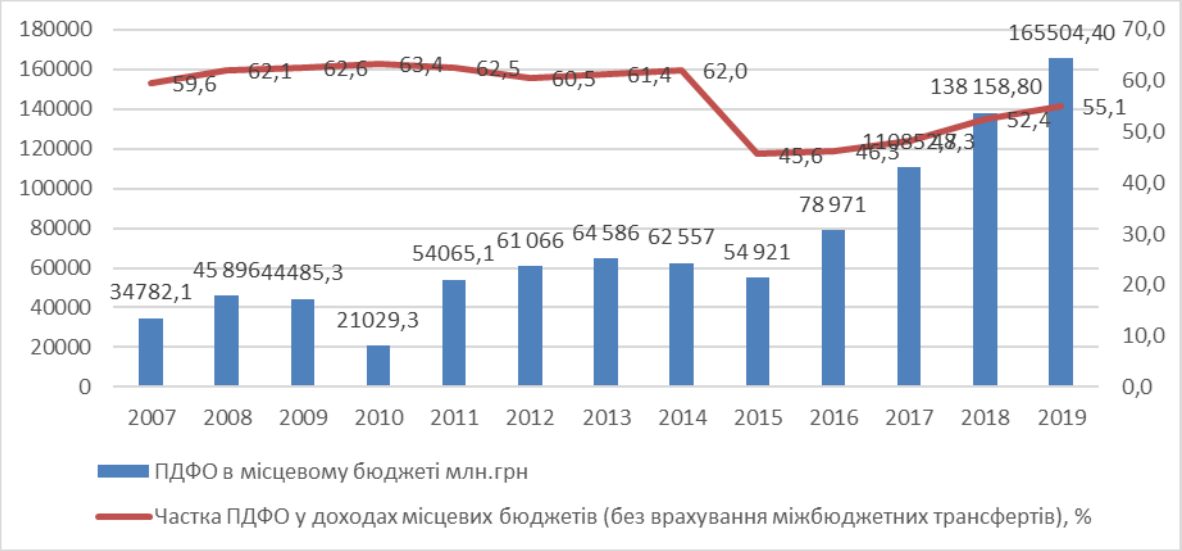


Рис. 3.16. Динаміка надходжень до місцевих бюджетів податку на доходи фізичних осіб за 2007–2019 рр. [224]

Таке збільшення спричинене зростанням з 2016 р. ставки податку на доходи фізичних осіб з 15 до 18 %, а також підвищенням номінальної заробітної плати населення з 2017 р[225].

Для зміцнення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування варто удосконалити механізм справляння податку на доходи фізичних осіб із заробітної плати, зокрема не за місцем реєстрації податкового агента, а за місцем проживання платників податків.

Важливого значення для регіонального розвитку набуває використання такого виду податкових інструментів, як податкові пільги.

---

[224] Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: http://www.minfin.gov.ua/

[225] Кужелєв М.О., Нечипоренко А.В. Фінансові інструменти стимулювання регіонального розвитку: практика використання в Україні: монографія. Київ: Центр учбової літератури, 2019. 224 с.

Далі більш детально зупинимося на використанні податкових пільг у контексті стимулювання розвитку регіонів. Так, сутність податкової пільги розкривається безпосередньо в механізмі її надання і полягає в повному або частковому звільненні платників від сплати податку згідно з чинним законодавством.

Відповідно до п. 30.2 ст. 30 Податкового кодексу України підставами для надання податкових пільг є особливості, що характеризують певну групу платників податків, вид їх діяльності, об'єкт оподаткування або характер та суспільне значення здійснюваних ними витрат.

Податковим кодексом України (п. 30.9 ст. 30) чітко визначено, що податкова пільга може надаватись шляхом[226]:

– податкового вирахування (знижки), що зменшує базу оподаткування до нарахування податку та збору;

– зменшення податкового зобов'язання після нарахування податку та збору;

– встановлення зниженої ставки податку та збору;

– звільнення від сплати податку та збору.

Податкові пільги спрямовані на стимулювання та підтримку платників податків шляхом зменшення їх податкових зобов'язань або створення інших, більш привілейованих, порівняно з іншими платниками, умов оподаткування. Загалом варто відмітити, що податкові пільги в Україні є одним з найбільш популярних інструментів податкового стимулювання. Однак кількість наданих податкових преференцій не свідчить про якість результатів їх функціонування.

Потрібно зазначити, що, згідно з Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 01.04.2014 № 333-р [227], одним із принципів створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов та формування кадрового складу для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень є недопущення надання іншими органами місцевого самоврядування та органами

---

[226] Податковий кодекс України: від 02.12.2010 № 2755-VI-ВР. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/ laws/show/2755-17

[227] Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. *Урядовий кур'єр*. 2014. № 67.

виконавчої влади податкових пільг, які зменшують власні доходи місцевих бюджетів. Пільги з місцевих податків і зборів можуть встановлюватися лише тим органом місцевого самоврядування, до бюджету якого зараховуються такі податки і збори.

Динаміка обсягу наданих податкових пільг тісно пов'язана зі зміною їх кількості, що визначається в Довіднику пільг (табл. 3.5).

Загалом найбільшу питому вагу у структурі податкових пільг в Україні становлять пільги з податку на додану вартість (далі – ПДВ): їх частка упродовж 2007–2020 рр. коливається у межах 35–55 %, а також пільги з цього податку створюють значні втрати для бюджету. Проте 2012 р. спостерігається, що питома вага втрат з ПДВ різко скоротилась, що пов'язано із скороченням кількості пільг з ПДВ та одночасним зростанням кількості пільг з податку на прибуток підприємств, частка якого у структурі втрат бюджету від надання пільг зросла майже в 4 рази (до 31 %). Пільги з інших податків, незалежно від зміни їх кількості, суттєвих втрат для бюджету не створюють[228].

В умовах ринкової економіки пільгове оподаткування має створювати сприятливе середовище для розвитку підприємництва та забезпечувати формування передумов, необхідних для структурної перебудови національної економіки. У свою чергу, надання податкових пільг повинно бути інтегрованим у стратегічні плани розвитку економіки, мати підтримку з боку держави щодо джерел фінансування.

Друге місце за кількістю наданих пільг займає податок на прибуток підприємств. Варто зазначити, що, враховуючи зміни у законодавчій базі, з 1 січня 2015 року передбачено зарахування 10 % податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки до складу доходів обласних бюджетів. Зарубіжний досвід переконує, що найбільш ефективними для підвищення конкурентоспроможності, реструктуризації та зростання економіки є саме пільги, що надаються з податку на прибуток і мають інноваційний характер. Адже за рахунок використання податкових інструментів держава має можливість впливати на інвестиційну активність підприємств. Водночас податкові пільги негативно позначаються на обсягах надходжень податку на прибуток до бюджету.

---

[228] Кужелєв М.О., Нечипоренко А.В. Фінансові інструменти стимулювання регіонального розвитку: практика використання в Україні: монографія. Київ: Центр учбової літератури, 2019. 224 с.

Таблиця 3.5

Динаміка розподілу кількості податкових пільг у розрізі податків та зборів за 2007–2020 рр. (станом на початок року)[229]

Період	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
№ Довідника пільг	**40**	**44**	**48**	**52**	**56**	**60**	**64**	**69**	**73**	**77**	**81**	**86**	**91**	**96**
Збір за першу реєстрацію транспортного засобу (податок із власників транспортних засобів)	1	1	1	3	3	1	1	1	1	0	0	0	0	0
Збір за спеціальне використання лісових ресурсів	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Збір за спеціальне водокористування	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Плата за користування надрами	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Збір за геологорозвідувальні роботи	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Плата за землю	35	43	41	42	44	50	51	51	13	21	22	27	28	26
Податок на прибуток підприємств	53	53	67	69	72	96	89	95	25	29	28	43	46	43
ПДВ	131	131	132	140	151	106	125	128	121	125	126	130	132	134
Акцизний податок (збір) із вітчизняних товарів	12	12	12	12	14	21	22	29	23	23	25	28	28	33
Акцизний податок (збір) з імпортних товарів	13	13	13	13	13	16	18	17	17	17	16	18	18	18
Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1
Місцеві податки і збори	7	7	7	7	7	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Державне мито	25	25	25	24	24	8	8	10	10	10	11	11	11	11
Збір за забруднення навколишнього середовища	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Усього	282	289	302	314	329	300	316	333	213	228	231	260	266	268

[229] Довідники пільг, наданих чинним законодавством по сплаті додатків, зборів, інших обов'язкових платежів. URL: http://sfs.gov.ua/dovidniki--reestri--perelik/dovidniki-/54005.html].

Упродовж 2011–2016 рр. відбулися зміни як у загальній кількості підстав для отримання податкових пільг, кількості підприємств, що отримували податкові пільги, так і у співвідношенні між отримувачами різних видів пільг. Так, якщо 2011 р. було 55 підстав для отримання інших податкових пільг з податку на прибуток підприємств, то 2013 р. кількість підстав збільшилася до 77, 2014 р. – до 87, а 2015–2016 рр. кількість підстав для отримання пільг скоротилась і становила 24 та 22, відповідно[230].

Варто зазначити, що за період 2015–2019 років змінився розподіл втрат від надання податкових пільг (рис. 3.17). Якщо втрати від надання податкових пільг для Державного бюджету за цей період знизились на 18,1 млрд грн, то для місцевого вони зросли на 5,48 млрд грн, причому втрати для місцевого бюджету з 2015 року мають характер стійкого зростання. Це засвідчує той факт, що для впровадження податкових пільг на регіональному рівні повинна бути обережність.

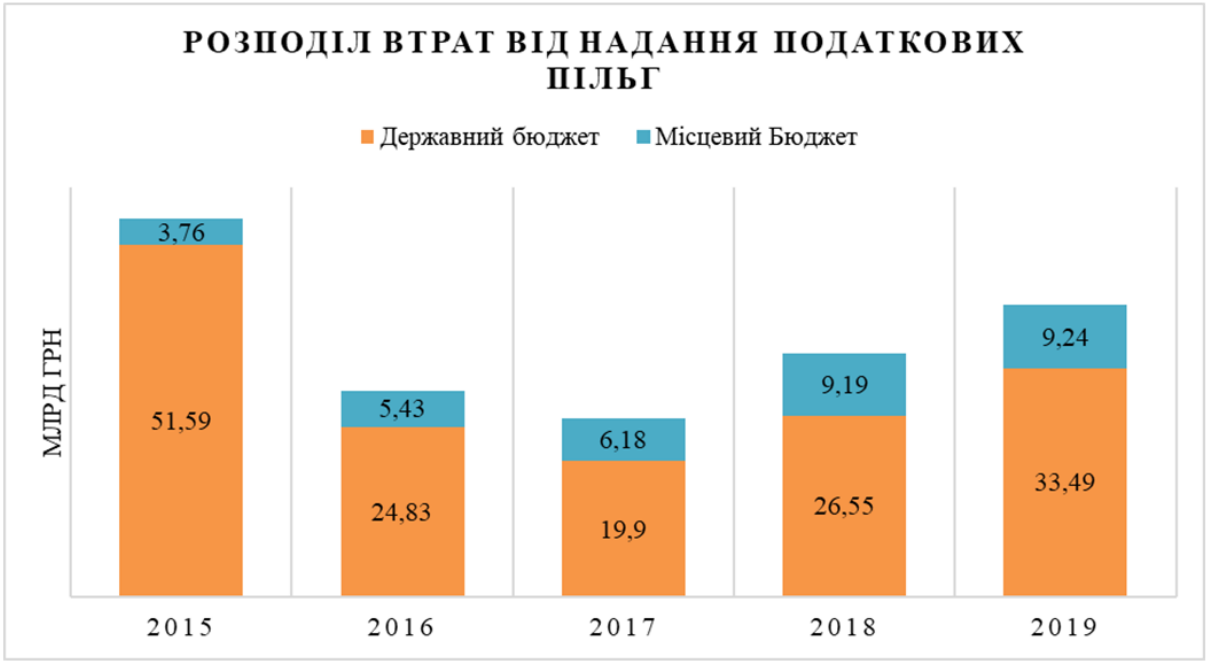


Рис. 3.17. Втрати від надання податкових пільг для Державного і місцевого бюджетів[231]

[230] Офіційний сайт Державної податкової служби України. URL: http://sfs.gov.ua/

[231] У 2015–2019 роках через податкові пільги держбюджет недоотримав більше 6 мільярдів доларів». *Економічна правда*. 8.07.2020. URL: https://www.epravda.com.ua/news/2020/07/8/662703/

Податкові пільги з податку на прибуток класифікують як ті, що призводять до втрат бюджету, та інші податкові пільги. До першої групи відносять пільги, які мають безпосередній зв'язок з особливістю формування доходів та витрат платника, а також прибутку нерезидентів з урахуванням положень міжнародних договорів України. Під іншими податковими пільгами розуміють суми звільнень від оподаткування прибутку, Зокрема звільнення від оподаткування доходу неприбуткових установ та організацій.

Варто зазначити, що упродовж аналізованого періоду кількість підприємств, які отримували пільги, що є «втратами доходів бюджету» та «інші податкові пільги», має тенденцію до скорочення (табл. 3.6).

Таблиця 3.6

Обсяги пільг з податку на прибуток підприємств в Україні за 2011–2016 рр.[232]

Роки	Кількість пільговиків, осіб		Сума отриманих пільг, млн грн	
	Пільги, що є втратами доходів бюджету	Інші податкові пільги	Пільги, що є втратами доходів бюджету	Інші податкові пільги
2011	5 469	8 178	15 366,76	27 622,05
2012	4 334	4 342	15 108,78	5 200,29
2013	2 748	555	5 533,23	3 252,44
2014	1991	466	4 622,99	2 624,01
2015	391	1132	237, 00	27 470,04
2016	300	2 266	198,47	69 549,75

Якщо розглядати частку пільг з податку на прибуток у надходженнях податку на прибуток підприємств до Державного бюджету України, то можемо спостерігати, що частка втрат доходів бюджету за період 2011–2016 рр. значно зменшилась – з 28,07 до 0,63 %, що є позитивною тенденцією. Частка інших податкових пільг з податку на прибуток підприємств також зменшилась з 50,46 % у 2011 р. до 6,57 % у 2014 р.

[232] URL: https://data.gov.ua/dataset/74dd88ed-bc73-46ad-ae2b- eef7f20ef743/resource/dc11a52a-22b4-458e-b59b-4fc03f6fcb18].

Водночас у 2015 р. відбулось суттєве збільшення суми інших пільг з податку на прибуток за рахунок упровадження нових пільг, зокрема було звільнено від оподаткування кошти спільного інвестування, витрати на недержавне пенсійне забезпечення, певні, визначені нормативно-правовими актами, результати від операцій з продажу або іншого відчуження цінних паперів та ін. Тенденція зростання збереглася і у 2016 р. У структурі отриманих податкових пільг, що, згідно з Довідником пільг, є втратами бюджету, за видами економічної діяльності у 2016 р. 26 % від загальної суми отримали підприємства будівельної сфери, 38 % – сфери інформації та телекомунікацій, хоча найбільша кількість підприємств користувались пільгами переробної промисловості. У 2015–2016 рр. різко скоротилась кількість пільговиків та суми отриманих ними пільг у сфері освіти, надання інших видів послуг[233].

Оскільки найбільшою кількістю пільг у 2016 р. скористались суб'єкти оптової та роздрібної торгівлі, ремонту автотранспортних засобів і мотоциклів (26 % отримувачів інших податкових пільг з податку на прибуток підприємств), а найбільші суми пільг були надані підприємствам у сфері промисловості (22 % у 2016 р. та 41 % у 2015 р.) та фінансової і страхової діяльності (25 % у 2016 р. та 31 % у 2015 р.), можна стверджувати, що суб'єкти господарювання саме цих видів діяльності задекларували негативний фінансовий результат у 2014 та 2015 рр.[234]

У сучасних економічних умовах в Україні доцільно було б реформувати систему пільгового оподаткування, зокрема у напрямі надання податкових пільг з податку на прибуток, тим підприємствам, які провадять свою діяльність у галузях, що належать до пріоритетних, встановивши при цьому чіткі критерії надання пільг, за якими вивільнені кошти будуть спрямовуватися на інвестування, модернізацію, а не виводитися за кордон.

На відміну від України у країнах Європейського Союзу пільги з податку на прибуток спрямовані на розвиток підприємництва шляхом стимулювання інноваційно-інвестиційної діяльності (табл. 3.7).

---

[233] Кужелєв М.О., Нечипоренко А.В. Фінансові інструменти стимулювання регіонального розвитку: практика використання в Україні: монографія. Київ: Центр учбової літератури, 2019. 224 с.

[234] Офіційний сайт Державної фіскальної служби України. URL: http://sfs.gov.ua/

Таблиця 3.7

Пільги з податку на прибуток підприємств, що використовуються в країнах Європейського Союзу та в Україні[235]

Пільга / Країна	Прискорена амортизація	Неоподаткувані резерви	Інвестиційна податкова знижка	Інвестиційний податковий кредит	Податкові канікули
Австрія	+	+	–	–	–
Бельгія	+	+	+	–	–
Велика Британія	+	+	+	–	–
Греція	+	+	–	–	–
Данія	+	+	+	–	–
Ірландія	+	+	_	+	–
Італія	+	+	+	_	+
Іспанія	+	+	+	+	–
Люксембург	+	+	_	+	–
Нідерланди	+	+	+	–	–
Німеччина	+	+	_	–	–
Португалія	+	+	+	+	+
Україна	**+**	**–**	–	–	**+**
Фінляндія	+	+	–	–	–
Франція	+	+	–	+	+
Швеція	+	+	–	–	–

Інвестиційні пільги, що застосовуються в усіх країнах ЄС, подібні – це прискорена амортизація, неоподатковувані резерви інвестиційного призначення, інвестиційна податкова знижка, інвестиційний податковий кредит та податкові канікули[236]. Такі пільги сприяють збільшенню прибутку підприємств після сплати податку, тобто зростанню чистого прибутку. Відмінності між вказаними пільгами полягають не тільки у часі розподілу економії податків для підприємства, яке їх

[235] Хомутенко А.В., Бзова Ю.І. Адаптація зарубіжного досвіду оподаткування прибутку підприємств до вітчизняної практики. *Науковий вісник ОНЕУ*. 2016. № 7. С. 125.

[236] Хомутенко В.П., Хомутенко А.В. Фрагментарний аналіз механізму дії регулюючої функції податку на прибуток підприємств в Україні. *Evropský časopis ekonomiky a managementu*. 2017. № 1. С. 70–76.

використовує, але й також у механізмі їхнього впливу на потенціал такого суб'єкта господарювання.

Щодо податкових пільг до місцевих податків і зборів, то у Довіднику пільг виділяють такі, що встановлені органами місцевого самоврядування: пільги зі збору за місця для паркування транспортних засобів та пільги з туристичного збору. Також у Довіднику пільг окремо виділяють пільги з податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та пільги з плати за землю, що складають значну частку у структурі податкових пільг.

Обрання певного виду пільги залежить від завдань податкової політики. Наприклад, підвищенню ефективності інноваційної діяльності сприяють податкові канікули, які передбачають звільнення від оподаткування на деякий час суб'єкта господарювання (як правило, до п'яти років або ж на термін відшкодування підприємством витрат на капітальні інвестиції). Саме на необхідності застосування такого інструменту в Україні й наголошують урядові реформатори. Більше того, Україна вже має досвід застосування податкових канікул. Так, Податковим кодексом передбачалось, що до підприємств, утвореним після 01.04.2011, та тим, які відповідатимуть певним нормативно-визначеним критеріям, застосовуватиметься 0 % ставка з податку на прибуток до 01.01.2016. Аналогічну норму застосовують і до підприємств, що зареєстровані після 01.01.2017.

Отже, стимулюючи утворення нових підприємств, держава впливає на покращення ділової активності в країні, збільшення зайнятості населення та зростання обсягу податкових надходжень у результаті цього. Водночас цей інструмент не використовується в Україні з метою покращення інноваційно-інвестиційної діяльності вже існуючих підприємств. Тобто в Україні не повною мірою застосовуються податкові інструменти стимулювання інвестиційно-інноваційної діяльності зокрема та підприємницької в цілому.

Щодо недоліків механізму оподаткування прибутку підприємств, то варто зазначити таке[237]:

1) складність розрахунку об'єкта оподаткування податком на прибуток, що проявляється у неповному зближенні бухгалтерського

[237] Хомутенко В.П., Хомутенко А.В. Фрагментарний аналіз механізму дії регулюючої функції податку на прибуток підприємств в Україні. *Evropský časopis ekonomiky a managementu*. 2017. № 1. С. 76.

та податкового обліків, наявності механізму визначення податкової амортизації тощо;

2) низька ефективність ставки податку на прибуток, яка є тягарем для суб'єктів господарювання і майже не сприяє підвищенню економічного потенціалу підприємств, а змушує їх відходити у тінь;

3) нераціональна побудова системи податкових пільг, яка практично не стимулює інноваційно-інвестиційну діяльність та ін.

Також для системи оподаткування на регіональному рівні характерні в цілому всі основні недоліки системи оподаткування країни, зокрема низька стимулююча роль податкових пільг. Тому з метою усунення зазначених недоліків механізму оподаткування прибутку підприємств України необхідно вжити заходів, які б сприяли зниженню податкового навантаження на підприємства, збільшенню припливу іноземних інвестицій у економіку, модернізації матеріально-технічної бази виробництва, підвищенню конкурентоспроможності українських підприємств, що дозволить вивести економіку на якісно новий рівень.

Для оцінки впливу податкових інструментів на стимулювання регіонального розвитку використовується *коефіцієнт податкової лояльності*, що характеризує ступінь економічної виправданості очікуваних наслідків щодо регіонального розвитку в результаті змін, які відбуваються в податковій системі країни. На думку А. Євстаф'євої, регіональний коефіцієнт податкової лояльності визначається на основі сукупності галузевих коефіцієнтів, розрахованих для конкретного регіону. У процесі розрахунку враховуються вага окремих видів економічної діяльності шляхом визначення частки продукції, виробленої кожною галуззю у ВРП; ранги видів економічної діяльності, які відповідають пріоритетам соціально-економічного розвитку відповідного регіону; чинні спеціальні податкові режими в регіоні у зв'язку з їх впливом на фінансовий стан суб'єктів господарювання різних видів економічної діяльності, що в цілому обумовлює зміни у соціально-економічному розвитку регіонів держави[238]. Такий метод є точним, але водночас складним, що потребує врахування ряду факторів, які відрізняються у кожному регіоні. Проте метод на основі визначення коефіцієнта податкової лояльності слід вважати універсальним для

[238] Евстафьева А.Х. Методы оценки эффективности налоговой политики региона. *Вестник Пермского университета. Экономика*. 2013. № 3 (18). С. 25.

оцінки впливу податкових інструментів на стимулювання регіонального розвитку.

Важливу роль у податковому плануванні та регулюванні економіки певного регіону, а також країни в цілому відіграє метод оцінки ефективності фінансових інструментів стимулювання регіонального розвитку на основі визначення податкового навантаження. Податкове навантаження регіону визначається як відношення суми податків, що сплачені регіоном у поточному періоді, до валового регіонального продукту поточного року:

$$ПНр = Пр : ВРП, \quad (3.1)$$

де *ПНр* – податкове навантаження регіону;

Пр – сума податків, що сплачені регіоном у поточному періоді;

ВРП – валовий регіональний продукт поточного року.

Розрахунок податкового навантаження регіонів України характеризує частку їх податкових доходів у загальній вартості товарів, робіт, послуг, вироблених з використанням ресурсів на регіональному рівні за певний період, і включає в себе доходи, які генеруються у регіоні, незалежно від місця проживання (реєстрації) працівників та підприємств. Особливістю зазначеного методу є простота розрахунків, але точність оцінки впливу податків на регіональний розвиток є недостатньою. Як зазначає А. Євстаф'єва, це пов'язано з такими обставинами[239]:

– при розрахунку податкового навантаження враховуються податки, що надійшли до бюджету в поточному році, але не враховуються коригування за рахунок відрахувань, які зроблені в наступному календарному році, але економічно належать до попереднього року;

– при розрахунку податкового навантаження регіону не враховуються митні платежі і відрахування в соціальні фонди, наслідком чого є занижена сума реальних податкових платежів.

Актуальність питання щодо збалансованого регіонального розвитку в Україні зумовлено соціально-економічним становищем регіонів та необхідністю задоволення першочергових потреб, що спонукає до визначення пріоритетних напрямів податкового стимулювання та впровадження дієвих податкових інструментів, які б мали позитивний

[239] Евстафьева А. Х. Методы оценки эффективности налоговой политики региона. *Вестник Пермского университета. Экономика*. 2013. № 3 (18). С. 28.

вплив на стимулювання розвитку регіонів в умовах динамічного зовнішнього (економічного) середовища. Необхідність удосконалення податкових інструментів як різновиду фінансових інструментів стимулювання регіонального розвитку, зокрема тих, що спрямовані на підтримку суб'єктів господарювання, зумовлена передусім необхідністю у підвищенні ефективності використання бюджетних ресурсів, що спрямовані в економіку країни у вигляді податкових стимулів та гармонізації податкових інструментів стимулювання із принципами та нормативними документами міжнародних організацій[240].

Розглядаючи податкове стимулювання, слід зазначити, що воно безпосередньо пов'язане з діяльністю органів державної влади, компетенцією яких є визначення, встановлення та застосування податкових стимулів та необхідних заходів податкового стимулювання. Зважаючи на вищевикладене, під податковим стимулюванням варто розуміти процес цілеспрямованого впливу держави на платників податків з метою забезпечення їх зацікавленості у здійсненні діяльності, що заохочується державою, за рахунок перспективи отримання додаткових благ та поліпшення фінансово-економічного стану.

Одним з пріоритетних напрямів податкового стимулювання регіонального розвитку слід виділити застосування податкових пільг як важливої компоненти податкових стимулів. Податкові стимули – це інструменти податкової політики, які спонукають платника податків до певної моделі поведінки, що відповідає інтересам держави й направлена на досягнення стійкого розвитку країни в цілому чи її регіонів зокрема.

Вибір конкретних податкових інструментів стимулювання регіонального розвиту здійснюється залежно від передбачуваної мети і напряму стимулюючого впливу, категорій платників податків, здійснюваної ними діяльності, а також стану розвитку відповідної галузі економіки і загальної економічної ситуації у країні та регіонах.

Одним з важливих податкових інструментів стимулювання в Україні є податкові пільги, що являють собою засіб реалізації соціально-економічної політики держави. Проте питання застосування

[240] Кужелєв М.О., Нечипоренко А.В. Фінансові інструменти стимулювання регіонального розвитку: практика використання в Україні: монографія. Київ: Центр учбової літератури, 2019. 224 с.

податкових пільг досить дискусійне серед науковців, адже існуюча кількість наданих податкових пільг в Україні не свідчить про якість результатів їхнього функціонування, а тому потребує подальшого перегляду. Основним негативним моментом застосування податкових пільг є непрямі втрати бюджету через недонадходження сум податків і зборів та порушення принципів оподаткування, а саме нейтральності, ефективності, справедливості.

Застосування податкових пільг як пріоритетного напряму податкового стимулювання, потребує дотримання загальних вимог до податкового стимулювання, таких як[241]:

– захист національних інтересів;

– фіскальна достатність оподаткування;

– збалансованість бюджетів різних рівнів;

– забезпечення соціального передбачення при збереженні соціальної стабільності;

– забезпечення відтворення податкової бази;

– гарантованість соціально значущих характеристик суспільного ладу.

Застосування державою галузевих податкових пільг зумовлене такими чинниками[242]:

1. Необхідність підтримки «молодих» галузей. Одним з перших аргументів на користь підтримки окремих галузей вважається обґрунтування сприяння «молодій» галузі. Сутність обґрунтування зводиться до того, що на початковій стадії виробництва середні витрати молодої галузі є значними, тому така галузь не може конкурувати з аналогічними галузями високорозвинених країн. У зв’язку з цим держава повинна вводити тимчасові засоби захисту, спрямовані на створення умов для реалізації потенційних переваг «молодої» галузі і можливості в майбутньому здійснювати ефективну діяльність без державної підтримки.

2. Необхідність підвищення мотивації до здійснення пріоритетних видів діяльності. Крім підтримки «молодих» галузей, в узагальненому вигляді доцільність надання галузевих податкових пільг

[241] Налоговая политика и пути выхода из кризиса / под. научн. ред. В. Б. Исакова, Д. Г. Черника, И. И. Кучерова. М.: ТПП РФ, 2009. С. 16.
[242] Там само. С. 129–131.

можна аргументувати недостатньою економічною мотивацією суб'єктів господарювання до здійснення пріоритетних видів економічної діяльності.

По-перше, до цієї категорії відносять види діяльності, які є важливими з позицій забезпечення стійкого економічного зростання, вирішення багатьох завдань технологічної та структурної модернізації економіки країни.

По-друге, необхідно підтримувати галузі, які не можуть ефективно функціонувати без державної підтримки, але при цьому відіграють досить важливу роль у забезпеченні економічної стабільності і соціальної безпеки країни. До таких видів діяльності, насамперед, належать агропромисловий комплекс і енергетичний сектор.

3. Необхідність концентрації ресурсів на пріоритетних напрямах науково-технічного прогресу. За допомогою галузевих податкових пільг вирішується питання концентрації ресурсів на провідних напрямах технічного прогресу. У зв'язку з цим останнім часом найбільш пріоритетними для надання галузевих податкових пільг вважаються високотехнологічні галузі, які виробляють продукцію на експорт.

Рішення щодо надання галузевих податкових пільг повинно реалізовуватися за допомогою демократичних процедур. Водночас у більшості випадків держава не здатна приймати і виконувати ефективні рішення в інтересах суспільства. Це пов'язано із труднощами практичного застосування, запропонованого Дж. Б'юкененом, принципу одноголосності при прийнятті політичних рішень, а також з тим, що на рішення представників законодавчої влади впливають такі фактори, як лобіювання інтересів бізнес-структурами, наявність у бюрократичному апараті групи інтересів, турбота про переобрання на другий термін.

Згодом, як зазначають вітчизняні науковці, податкові пільги, як і державна допомога в цілому, у рамках політичного процесу можуть бути надані отримувачам із вагомим політичним впливом[243]. Проте, незважаючи на зазначений недолік, окремі держави використовують галузеві податкові пільги для вирішення ряду завдань економічного розвитку країни та її регіонів. Тривалий час саме такі пільги були

[243] Бетлій О., Кравчук В. Реформа державної допомоги в Україні. URL: http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy_papers/IER/2012/PP_IER_2_2012.pdf

інструментом реалізації жорсткої промислової політики, спрямованої на індустріалізацію економіки таких країн, як Франція, Німеччина, Японія, Південна Корея, Китай, Тайвань, Гонконг і Сінгапур.

Галузевим податковим пільгам притаманні такі ж недоліки, як і іншим видам податкових пільг. Найбільш суттєвими і характерними для галузевих податкових пільг є такі недоліки:

– неефективний розподіл ресурсів;

– спотворення національного конкурентного середовища;

– створення сприятливих передумов для розвитку корупції у країні;

– дискримінація суб'єктів господарювання та пошук ними шляхів ухилення від оподаткування;

– ускладнення адміністрування податків;

– зменшення податкових надходжень до бюджету країни[244].

Отже, надання галузевих податкових пільг є доцільним за умови нейтралізації або мінімізації їхніх негативних наслідків. У свою чергу, це вимагає від органів державної влади важливої підготовчої роботи, пов'язаної з формуванням системи інститутів податкового регулювання, а також із визначенням механізмів надання та використання таких пільг.

Характерною особливістю податкових пільг є наявність значного часового лагу між упровадженням пільги та отриманням реального ефекту від механізму її дії. Погоджуємося з думкою Л. Тарангул, що оптимальний період дії податкової пільги становить 3–4 роки залежно від рівня інфляції в країні. За менший час пільга не спрацьовує, а за більший – виникають можливості зловживань і втрати фіскальної та економічної ефективності. Тому необхідно здійснювати безперервний моніторинг податкових пільг щодо їхнього цільового використання та ефективності. Регулярний моніторинг може сприяти скасуванню неефективних податкових пільг[245].

---

[244] Кужелєв М.О., Нечипоренко А.В. Фінансові інструменти стимулювання регіонального розвитку: практика використання в Україні: монографія. Київ: Центр учбової літератури, 2019. 224 с.

[245] Бюджетна підтримка та податкове стимулювання національної економіки України: монографія / за заг. ред. Л. Л. Тарангул ; Нац. унів-т ДПС України. Ірпінь, К.: Фенікс, 2012. С. 210.

В Україні варто надавати податкові пільги для підприємств, що здійснюють наукові дослідження та впроваджують їх у виробництво, розробляють різні інформаційно-комунікаційні технології. Такі пільги сприятимуть розвитку інноваційної діяльності в країні. Надаючи податкові пільги, держава сприяє підвищенню рівня конкурентоспроможності економіки, що зумовлює подальший вплив на складові соціально-економічного розвитку, а відтак, у довготривалій перспективі формує потенціал для зростання рівня добробуту населення.

Отже, ефективне стимулювання регіонального розвитку за допомогою податкових пільг потребує подальшого вивчення з позиції доцільності їхнього застосування в кожному конкретному випадку, а також оцінки ефективності досягнення поставлених цілей за допомогою різних варіантів надання податкових пільг та в поєднанні з іншими інструментами податкового стимулювання.

Ще одним пріоритетним напрямом податкового стимулювання регіонального розвитку є використання інструментів податкового стимулювання інноваційної діяльності, що сприятиме забезпеченню стійкого соціально-економічного розвитку регіонів. Податкове стимулювання інноваційної діяльності в Україні охоплює деякі пільги з податку на додану вартість, податку на прибуток, мита, податку на доходи фізичних осіб. Проте в зарубіжній практиці є більш ефективні інструменти податкового стимулювання, які доцільно розглянути та імплементувати в Україні, а саме: інвестиційний податковий кредит та податкова знижка, податкові канікули тощо.

Податкові стимули в реалізації інноваційної політики зарубіжних держав спрямовані на стимулювання інноваційних процесів, а також створення сприятливих економічних умов для науково-технічного розвитку. Податкова знижка є різновидом податкової пільги з податку на прибуток, яка дозволяє зменшувати базу оподаткування на певну частину витрат, зокрема інноваційного характеру. Така пільга застосовується у більшості європейських країн, розмір якої коливається залежно від виду витрат, характеристики підприємства, регіону, де воно розташоване, а також інших чинників.

Інвестиційний податковий кредит, на відміну від податкової знижки, яка зменшує оподатковувану базу, впливає на загальну суму податкових зобов'язань платника податку. У країнах Європейського Союзу застосовується простий та прирістний інвестиційний податковий

кредит. Останній стимулює підприємства до збільшення витрат, перш за все інноваційного характеру порівняно з попереднім роком, на відміну від простого, який направлений на стимулювання суб'єктів господарювання до здійснення інвестиційної та інноваційної діяльності взагалі[246].

Позитивним у використанні інвестиційного податкового кредиту для стимулювання інноваційної діяльності в країні є те, що він не порушує конкурентне середовище сектору інноваційного підприємництва, а сприяє підвищенню результативності його фінансово-господарської діяльності, адже отримати податковий кредит можуть лише ті суб'єкти господарювання, які реалізовують високоефективні інноваційні проєкти.

Впровадження інвестиційного податкового кредиту не потребує залучення додаткових кредитних ресурсів, адже у ньому використовується ресурсний потенціал самого підприємства у вигляді прибутку, зокрема тієї частини, що повинна відраховуватися у вигляді податку на прибуток до бюджету. Тому застосування інвестиційного податкового кредиту стимулюватиме підприємства до підвищення ефективності своєї діяльності та отримання максимального прибутку[247].

Для підсилення вимог щодо ефективного використання інвестиційних ресурсів інвестиційний податковий кредит може надаватися суб'єктам господарювання під визначений інноваційний проєкт на строк до п'яти років. Довший термін не відповідає новітнім вимогам щодо періоду освоєння нової техніки чи виробництв та призводить до нераціонального використання державних ресурсів, знижуючи ефективність застосування інноваційних інвестицій. Доцільність використання «податкових канікул» для податкового стимулювання інноваційної діяльності полягає в тому, що надання цієї пільги дозволяє підприємству, що здійснює інновації, забезпечити першочергове погашення витрат перших етапів інноваційного циклу, упродовж яких відповідні витрати ще не перекриваються доходом від реалізації

---

[246] Мельник В.М., Крисоватий А.І., Кощук Т.В. Сутність та концептуальні основи формування податкової політики в умовах євроінтеграційних процесів. *Економіка України*. 2016. № 1. С. 39.

[247] Кужелєв М. О., Нечипоренко А. В. Фінансові інструменти стимулювання регіонального розвитку: практика використання в Україні: монографія. Київ: Центр учбової літератури, 2019. 224 с.

інноваційного проєкту. Однак ці ж результати можуть бути отримані при використанні інших механізмів податкового регулювання, зокрема інноваційних знижок та інноваційного податкового кредиту[248].

Варто стимулювати українські підприємства, які займаються інноваційною діяльністю через використання податкових інструментів, зокрема надання їм податкових пільг, таких як інвестиційний податковий кредит та податкова знижка, податкові канікули, що позитивно впливатиме на розвиток інвестиційно-інноваційної діяльності в країні та дозволить у майбутньому зміцнити економіку держави в цілому та регіонів зокрема. Проте необхідно виділити стратегічні напрями інноваційної діяльності. На підприємствах цих стратегічних напрямів будуть розповсюджуватись більші за обсягом податкові пільги порівняно з іншими підприємствами, що також займаються інноваційною діяльністю.

Таким чином, податкові інструменти регіонального розвитку комплексно можуть поліпшити соціальну, економічну та екологічну сфери. Проте необхідно враховувати місцеві особливості, традиції, промисловий розвиток галузей. У разі застосування галузевих податкових пільг для досягнення цілей економічної політики держави варто враховувати та мінімізувати негативні наслідки від їхнього використання. Слід здійснювати безперервний моніторинг та оцінку ефективності податкових пільг з метою скасування неефективних пільг та підвищення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування. Пріоритетні напрями податкового стимулювання, такі як надання податкових пільг, використання інструментів податкового стимулювання інноваційної діяльності уможливлять забезпечення сприятливого інвестиційного клімату, сприятимуть розвитку регіонів через створення умов до мобілізації та раціонального використання фінансових ресурсів.

[248] Пилипів В.В., Тарангул В.І. Сучасні форми партнерської взаємодії у сфері оподаткування. *Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право)*. 2014. № 1. С. 188–194.

3.3. Ефективність бюджетних інструментів регіонального розвитку

Новітні тенденції державного управління вказують на те, що забезпечення стабільного економічного зростання держави ґрунтується на сталому розвитку її регіонів. Основна роль в реалізації цього процесу належить бюджетним інструментам, ефективне використання яких сприяє зменшенню соціально-економічних диспропорцій розвитку регіонів, що особливо гостро відчуваються в сучасних реаліях України. Наявна державна регіональна політики має ряд недоліків, які мають бути усунені або мінімізовані. Слід зазначити, що їх виявлення неможливе без оцінки та аналізу ефективності використання бюджетних інструментів регіонального розвитку. Саме тому тема дослідження набуває особливої актуальності.

Регіональний розвиток є динамічним процесом зміни його внутрішньої соціально-економічної структури в напрямі оптимізації та раціоналізації. Відтак, державна регіональна політика спрямована на забезпечення соціально-економічної єдності, високого рівня конкурентоспроможності та життя населення, економічної активності регіонів. Бюджетні інструменти відіграють вирішальну роль у процесі забезпечення сталого розвитку регіонів, адже регулюють процес розподілу фінансових ресурсів. Наразі регіональний розвиток в Україні здійснюється на основі «Державної стратегії регіонального розвитку до 2020»[249], основним бюджетним інструментом якої є кошти Державного фонду регіонального розвитку (далі – ДФРР).

Державний фонд регіонального розвитку – це бюджетний інструмент, який було створено у 2012 році для забезпечення можливості реалізації потенціалу регіонів України. Головна відмінність такого інструменту від субвенцій полягає в тому, що фінансування відбувається за конкретними проєктами, що проходять конкурсний відбір[250]. Наразі критеріями відбору проєкту є такі: територія охоплення, вплив

[249] Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF/print1446542150663211 (дата звернення: 11.02.2020)

[250] Опарін В.М., Пйонтко Н.Б. Державний фонд регіонального розвитку в системі фінансового вирівнювання. *Фінанси України*. 2017. № 7. С. 25–42.

проєкту на вирішення нагальної проблеми регіону, інноваційність, соціально-економічні особливості, залучення додаткових джерел фінансування (не менше 10 % від загальної суми)[251].

Відповідно до Стратегії регіональні програми розвитку повинні забезпечувати виконання трьох пріоритетних цілей, а саме[252]:

Ціль 1. Підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів.

Ціль 2. Територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток.

Ціль 3. Ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку.

У Додатку 4 до Стратегії визначено перелік індикаторів розвитку регіонів, їх плановий рівень та джерела інформації для аналізу показників. Проведемо оцінку виконання плану протягом 2017–2019 років за регіонами України.

Виконання першої цілі передбачає досягнення запланованого рівня індикаторів у регіонах та загалом по Україні (результати оцінки виконання першої цілі за регіонами у 2019 році наведено в таблиці 3.8, де 1 = 100 %):

– Індикатор 1.1. Валовий регіональний продукт у фактичних цінах. У 2017 році плановий рівень показника становив 58 912 грн, який мав збільшитись на 7 951 грн у 2018 році та ще на 16 445 грн у 2019 році. У середньому по Україні було досягнуто планового рівня у кожному з трьох років. Однак у 2017 році планового рівня досягли тільки Дніпропетровська, Запорізька, Київська, Полтавська, Харківська області та м. Київ. У 2018 та 2019 роках до цього переліку приєдналися Миколаївська, Одеська та Черкаська області. Попри це у всіх регіонах відзначалося зростання цього показника у 2019 році порівняно з 2017 роком на 14,38–69,91 %.

---

[251] Про внесення змін до наказу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 24 квітня 2015 року № 80: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 1 квітня 2016 р. № 80. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0578-16 (дата звернення: 16.02.2020).

[252] Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF/print1446542150663211 (дата звернення: 11.02.2020).

Таблиця 3.8

Результати оцінки виконання першої цілі Стратегії у 2019 році[253]

	Ціль 1. Підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів					
	І 1.1	**І 1.2**	**І 1.3**	**І 1.4**	**І 1.5**	**І 1.6**
Україна	1,19	0,29	1,13	1,54	0,75	1,22
Вінницька	1,01	0,20	0,82	1,48	0,14	0,96
Волинська	0,83	0,16	0,75	1,20	0,24	0,68
Дніпропетровська	1,63	0,04	1,22	1,98	1,06	2,52
Донецька	0,65	1,16	0,30	0,89	0,30	1,14
Житомирська	0,89	0,18	0,74	1,41	0,18	0,60
Закарпатська	0,59	0,16	0,64	1,08	0,26	1,21
Запорізька	1,22	0,36	1,16	1,71	0,51	1,85
Івано-Франківська	0,81	0,07	0,79	1,26	0,63	0,68
Київська	1,59	0,20	1,49	1,71	0,87	1,12
Кіровоградська	0,96	0,93	1,17	1,33	0,07	0,77
Луганська	0,23	0,67	0,21	0,56	0,20	0,07
Львівська	0,99	0,18	1,01	1,50	0,36	0,90
Миколаївська	1,00	0,53	1,39	1,45	0,19	1,94
Одеська	1,03	0,33	1,38	1,66	0,51	0,59
Полтавська	1,75	0,04	1,01	1,64	0,71	1,54
Рівненська	0,69	0,00	0,64	1,23	0,11	0,39
Сумська	0,89	0,44	0,71	1,49	0,16	0,84
Тернопільська	0,66	0,20	0,61	1,14	0,09	0,42
Харківська	1,23	0,67	1,17	1,50	0,24	0,54
Херсонська	0,75	0,51	1,04	1,30	0,19	0,26
Хмельницька	0,84	0,16	0,78	1,32	0,15	0,52
Черкаська	1,09	0,33	1,01	1,34	0,26	0,73
Чернівецька	0,53	0,09	0,59	1,10	0,05	0,24
Чернігівська	0,99	0,58	0,79	1,35	0,42	0,83
м. Київ	4,01	0,07	4,34	3,80	5,72	4,35

– *Індикатор 1.2. Обсяг реалізованої інноваційної продукції.* Плановий показник для кожного регіону становить 3 % для 2017 та 2018 років, а також 4,5 % для 2019 року. У 2017 та 2018 роках планового рівня не було досягнуто жодним регіоном, адже максимальна частка становила 2,4 % у 2017 році (Запорізька обл.) та 1,12 у 2018 році

[253] Державна служба статистики України. Регіональна статистика. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/ (дата звернення: 08.11.2020).

(Тернопільська обл.). У 2019 році середній обсяг реалізованої інноваційної продукції по Україні становив 1,3 % з найвищим рівнем у Донецькій обл. (5,2%). Стан інноваційної активності підприємств різних видів економічної діяльності дозволяє стверджувати, що Україна перебуває на стадії індустріального розвитку. Перехід до постіндустріальної стадії потребує широкого впровадження техніко-технологічних інновацій у господарську діяльність для формування наукоємної продукції, що матиме суттєві конкурентні переваги на національному та міжнародному ринках.

– *Індикатор 1.3. Кількість малих підприємств.* Відповідно до Стратегії кількість малих підприємств у розрахунку на 10 тис. наявного населення повинна становити 74 у 2017 році та збільшуватися на 1 щороку. Зазначений план було виконано по Україні у 2017 році (за рахунок Дніпропетровської, Запорізької, Київської, Кіровоградської, Миколаївської, Одеської, Харківської, Херсонської областей та м. Київ) та 2019 році (за рахунок зазначених регіонів та Львівської, Полтавської, Черкаської областей). Варто зазначити, що відносний приріст кількості малих підприємств у розрахунку на 10 тис. наявного населення у 2019 році порівняно з 2017 роком відзначався у всіх регіонах (від 6,6 % до 18,3 %), крім Донецького.

– *Індикатор 1.4. Наявний дохід.* На відміну від показника ВВП на одну особу плановий рівень даного індикатора у 2017 році становив 37818 грн зі зростанням на 11,8 % у 2018 році та на 4,1 % у 2019 році. Відтак у 2017 році 20-ма регіонами було досягнуто планового рівня (середній рівень по Україні становив 47 459 грн), у 2018 році – 22-ма (середній рівень по Україні становив 57 909 грн), а у 2019 році 23-ма (середній рівень по Україні становив 67 802 грн). Єдиними регіонами, які не досягли планового рівня, були Луганська та Донецька області. У 2019 році, порівняно з 2017 роком, відзначався відносний приріст показника у всіх регіонах у проміжку від 32,9 % до 54,9 %.

– *Індикатор 1.5. Обсяг прямих іноземних інвестицій.* Плановий рівень для 2017 року становив 927 доларів США у розрахунку на одну особу населення, у 2018 році – на 52 долара США більше, а у 2019 році – ще на 64 долара США більше. Зазначеного рівня не було досягнуто по Україні протягом досліджуваного періоду (виконано на 80 % у 2017 році, на 78 % у 2018 році та на 75 % у 2019 році). Виключенням

були тільки Дніпропетровська область та м. Київ. Попри це, відносний приріст індикатора у 2019 році по регіонах коливався від 0,08 % (Черкаська обл.) до 111,4 % (Тернопільська обл.).

– *Індикатор 1.6. Обсяг експорту товарів.* Запланований обсяг експорту становив 887 дол. США у 2017 році, 952 дол. США у 2018 році та 984 дол. США у 2019 році, що було виконано в середньому по Україні. При цьому перевиконання плану досягалося завдяки таким регіонам: Дніпропетровська, Донецька, Закарпатська, Запорізька, Київська, Миколаївська, Полтавська області та м. Київ. Відносний приріст показника у 2019 році відзначався у 22-х регіонах (крім Луганського, Одеського та Херсонського) та коливався в межах 1,3–74,1 %.

Виходячи з розрахунків, у 2017 та 2018 роках Полтавська, Київська, Запорізька, Дніпропетровська області та м. Київ в середньому досягли виконання першої цілі. У 2019 році Миколаївська область замінила Полтавську. Решта регіонів України не досягли планового рівня виконання цілі, з яких два не виконали навіть 50 % плану (Луганський та Чернівецький). Варто заначити, що сфери реалізації проєктів суттєво відрізняються від тих, що мають найбільший вплив на формування суттєвих конкурентних переваг регіонів. Наявні критерії відбору проєктів ДФРР є недосконалими, адже сповільнюють процес реалізації найбільш перспективних для регіонального розвитку проєктів.

Виконання другої цілі передбачає досягнення запланованого рівня індикаторів в регіонах та загалом по Україні (результати оцінки виконання другої цілі у 2019 році за регіонами України наведено в таблиці 3.9):

– *Індикатор 2.1. Демографічне навантаження населення віком 16–59 років.* Щодо зазначеного індикатора планом передбачалося збільшення рівня до 628 осіб у 2017 році, до 639 осіб у 2018 році та 649 осіб у 2019 році, які було виконано в середньому по країні. Протягом досліджуваного періоду тільки Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Тернопільська, Харківська, Чернівецька області та м. Київ не досягли планового рівня. Попри це відносне зростання відзначалося у всіх регіонах.

Таблиця 3.9

Результати оцінки виконання другої цілі Стратегії у 2019 році[254, 255, 256]

	Ціль 2. Територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток						
	І 2.1	**І 2.2**	**І 2.3**	**І 2.4**	**І 2.5**	**І 2.6**	**І 2.7**
Україна	1,03	-3,34	0,96	1,08	1,08	0,73	0,52
Вінницька	1,06	-6,49	0,83	0,94	1,37	0,23	0,18
Волинська	1,04	0,06	1,00	0,81	0,65	0,16	0,84
Дніпропетровська	1,05	-6,65	0,80	1,13	1,52	1,07	0,24
Донецька	1,10	-4,97	1,27	0,47	0,78	0,61	0,29
Житомирська	1,06	-5,04	0,77	0,92	0,85	0,34	0,36
Закарпатська	0,98	0,36	1,08	0,98	1,38	0,00	1,17
Запорізька	1,06	-5,45	0,77	0,93	0,87	2,10	0,39
Івано-Франківська	0,98	-1,55	1,04	1,19	3,31	0,87	1,22
Київська	1,03	-4,24	0,79	1,34	2,38	0,02	0,81
Кіровоградська	1,07	-7,53	0,75	0,76	1,23	0,14	0,32
Луганська	1,09	-4,61	1,44	0,46	0,23	0,28	0,65
Львівська	0,98	-0,61	1,02	1,27	1,05	0,48	0,27
Миколаївська	1,03	-5,51	0,86	0,96	0,93	0,08	0,60
Одеська	1,03	-0,77	0,95	1,34	0,60	0,01	0,24
Полтавська	1,02	-5,86	0,76	0,81	0,61	0,09	0,36
Рівненська	1,04	-0,17	1,06	1,07	0,88	0,23	0,38
Сумська	1,03	-8,98	0,78	1,13	0,98	0,54	0,77
Тернопільська	0,99	-5,00	0,93	0,88	1,02	0,78	0,58
Харківська	0,98	-5,65	0,85	1,44	1,10	0,33	0,70
Херсонська	1,04	-4,12	0,83	0,92	0,52	0,22	0,18
Хмельницька	1,07	-6,82	0,84	1,10	1,84	1,33	0,87
Черкаська	1,05	-6,86	0,76	1,07	1,54	1,66	1,17
Чернівецька	0,98	-0,74	1,06	1,22	2,61	1,10	0,24
Чернігівська	1,10	-10,18	0,59	0,85	0,94	0,30	0,99
м. Київ	0,99	…	1,18	1,35	6,82	0,00	0,61

[254] Державна служба статистики України. Регіональна статистика. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/ (дата звернення: 08.11.2020).

[255] Природно-заповідний фонд України. URL: http://pzf.menr.gov.ua/ (дата звернення: 12.02.2020).

[256] Державне агентство автомобільних доріг України. Аналіз стану сфери дорожньо-мостового господарства за 2019 рік. URL: https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/zhkh/terretory/analiz-stanu-sfery-dorozhno-mostovog/ (дата звернення: 07.11.2020).

– Індикатор 2.2. Загальний коефіцієнт вибуття сільського населення на 1 тис. наявного сільського населення. Запланований рівень у 6,2 проміле у 2017 було перевиконано на 90 % у 2017 році, 4,9 проміле у 2018 році – виконано лише на 64 %, 3,7 проміле у 2019 році – зовсім не виконано. У 2019 році чисельність сільського населення в Україні скоротилася на 252,3 тис. осіб. Найбільший темп вибуття у 2019 році відзначався у Волинській обл. (на 200 % порівняно з 2017 роком), Дніпропетровській обл. (на 193 %), Київській обл. (на 336 %), Кіровоградській обл. (на 135 %) та Чернівецькій обл. (на 185 %).

– Індикатор 2.3. Загальний коефіцієнт смертності на 1 тис. наявного населення. У 2017 році показник становив 13,6 проміле в Україні (за планового рівня 13,8 проміле), у 2018 році – 13,9 проміле (за планового рівня 13,5 проміле), а у 2019 році – 13,9 проміле (за планового рівня 13,3 проміле). Відтак, у 2019 році коефіцієнт смертності зріс у 20-ти регіонах порівняно з 2017 роком. Найвищий показник смертності протягом досліджуваного періоду відзначався у Чернігівській обл.: у 2017 році – 18,5 проміле, у 2018 році – 19,2 проміле, у 2019 році – 18,8 проміле.

– Індикатор 2.4. Рівень безробіття населення віком 15–70 років. Запланований рівень показника, відповідно до Стратегії, становив 9,3 % для 2017 року, 9,1 % для 2018 року та 8,9 % для 2019 року. У 2017 та 2018 роках рівень безробіття по Україні становив 9,5 % та 8,8 % відповідно, при цьому у 15-ти регіонах індикатор перевищував плановий рівень. У 2019 року середній рівень безробіття по регіонах становив 8,2%, з яких 13 регіонів досягли запланованого рівня індикатора.

– Індикатор 2.5. Щільність автомобільних доріг загального користування державного та місцевого значення з твердим покриттям. Відповідно до плану показників у 2019 році індикатор мав становити 276,74 км доріг на 1 тис. кв. км території. Порівняно з 2017 роком відзначається приріст майже у всіх регіонах (крім Полтавської обл. та м. Київ) на 1–117%. Разом з тим найнижча щільність доріг з твердим покриттям відзначається в наступних областях: Полтавська (169,44 км на 1 тис. кв. км), Одеська (165,48 км на 1 тис. кв. км), Херсонська (144,83 км на 1 тис. кв. км), Луганська (63,67 км на 1 тис. кв. км), Луганська (164,89 км на 1 тис. кв. км).

– Індикатор 2.6. Питома вага утилізованих відходів. Відповідно до Стратегії у 2017 році планувалося збільшити питому вагу утилізованих відходів до 30,2 %, у 2018 році – до 31,8 %, у 2019 році – до 33,4 %. Протягом досліджуваного періоду не було досягнуто планового рівня в середньому по Україні. Винятком у 2019 році були Дніпропетровська, Запорізька, Хмельницька, Черкаська та Чернівецька області. Попри те, що протягом 2000–2016 років спостерігалася загальна тенденція до зниження обсягів накопичених відходів по Україні, протягом 2017–2019 років відзначається тенденція до зростання показників, що свідчить про скорочення витрат промислових підприємств на утилізацію та переробку небезпечних відходів. Така ситуація обумовлена недосконалістю нормативно-правової бази щодо управління даним процесом, а також відсутністю дієвих механізмів мотивації до охорони довкілля.

– Індикатор 2.7. Питома вага площі природно-заповідного фонду. Цей показник за планом встановлено на рівні 8,7 % площі у 2017 році, 10,8% – у 2018 році та 12,9% у 2019 році. Загальна тенденція виконання плану така: 76 %, 61 % та 52 %. Це підкріплюється тим, що абсолютний приріст за 3 роки становить лише 3 %.

Виходячи із вищезазначеного, у 2017 та 2018 роках Івано-Франківська, Київська, Львівська, Черкаська, Чернівецька області та м. Київ в середньому досягли планового рівня індикаторів даної цілі. Попри це у 2019 році другої цілі стратегії було досягнуто тільки Івано-Франківською областю та м. Києвом.

Виконання третьої цілі Стратегії визначається такими індикаторами: обсяг коштів державного фонду регіонального розвитку, на відповідний бюджетний період, відповідно до законодавчо визначеного рівня (1 % прогнозного обсягу доходів загального фонду проєкту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період); частка проєктів регіонального розвитку, що фінансуються з державного бюджету та відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку, стратегіях розвитку регіонів та у планах заходів з їх реалізації; кількість агенцій регіонального розвитку, утворених відповідно до вимог Закону України «Про засади державної регіональної політики».

У 2018 році в Державний фонд регіонального розвитку було виділено 6 млрд. гривень, що на 3,1 млрд грн менше, ніж передбачено

законодавчою базою. У 2019 році було виділено 7,7 млрд грн, що на 2,4 млрд грн менше, ніж передбачалося. Відтак, різниця між виділеними коштами та запланованим зменшується, проте розрив ще досить суттєвий[257, 258].

У 2017, 2018 та 2019 роках всі проєкти, що фінансувалися ДФРР, відповідали пріоритетам, що визначені у Стратегії. Сфери проєктів до плану заходів з реалізації стратегії регіонального розвитку, що були відібрані регіональною комісією у 2019 році:

1. Благоустрій. Відібрано та реалізується один проєкт в Житомирській обл. (м. Житомир) на суму 7,4 млн грн з ДФРР;

2. Вища та професійно-технічна освіта. Відібрано 3 проєкти на суму 94,9 млн грн в таких областях: Львівська (м. Львів), Луганська (Старобільський р-н), Тернопільська (м. Тернопіль);

3. Водовідведення. Відібрано 2 проєкти у Тернопільській обл. (м. Монастирська) та Херсонській обл. (м. Скадовськ) на суму 26,2 млн грн;

4. Громадська безпека та порятунок. Відібрано 1 проєкт у Херсонській обл. (Каховський р-н) на суму 8 млн грн;

5. Дорожньо-транспортна інфраструктура. Відібрано 8 проєктів на суму 18 473,6 млн грн у таких регіонах: Львівська обл. (м. Львів), Закарпатська обл., Івано-Франківська обл. (м. Тлумач, Тисменицький р-н);

6. Дошкільна освіта. Відібрано 22 проєкти на суму 406 млн грн у таких регіонах: Житомирська обл. (м. Житомир, Андрушівський та Малинський р-ни), Закарпатська обл. (Тячівський та Хустський р-ни), Івано-Франківська обл. (Богородчанський, Косівський, Надвірнянський та Тисменицький р-ни, м. Тлумач), Львівська обл. (Самбірський, Миколаївський та Пустомитівський р-ни), Рівненська обл. (м. Сарни, м. Рівне), Тернопільська обл. (Тернопільський р-н, м. Монастирська), Херсонська обл. (Білозерський та Олешківський р-ни), Чернівецька обл. (м. Чернівці);

---

[257] Бюджет України 2018: статистичний збірник / Міністерство фінансів України. Київ, 2018. 310 с. URL: https://www.mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik (дата звернення: 12.02.2020).

[258] Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. Державний фонд регіонального розвитку. URL: http://dfrr.minregion.gov.ua/ (дата звернення: 10.02.2020).

7. Загальна середня освіта. Відібрано 35 проєктів на суму 620,1 млн грн в наступних регіонах: Донецька обл. (Олександрівський р-н), Житомирська обл. (Андрушівський, Бердичівський, Володарсько-Волинський, Коростенський, Овруцький, Попільнянський, Романівський та Червоноармійський р-ни), Закарпатська обл. (Берегівський р-н, м. Тячів), Івано-Франківська обл. (Долинський, Верховинський та Надвірнянський р-ни), Львівська обл. (Буський, Городоцький, Дрогобицький, Мостиський, Пустомитівський, Самбірський, Сколівський, Старосамбірський та Яворівський р-ни, м. Львів, м. Моршин), Тернопільська обл. (м. Тернопіль та Підволочиський р-н), Херсонська обл. (м. Гола Пристань та Голопристанський р-н), м. Київ;

8. Культура та самобутність. Відібрано 4 проєкти на суму 107,5 млн грн в таких регіонах: Житомирська обл. (м. Житомир), Івано-Франківська обл. (Тисменицький р-н), Львівська обл. (Самбірський р-н), Херсонська обл. (м. Херсон);

9. Основні засоби для комунальних підприємств. Відібрано чотири проєкти в Івано-Франківській обл. (Рожнятівський, Долинський та Коломийський р-ни) та Тернопільській обл. (Шумський р-н) на суму 24,3 млн. грн.;

10. Охорона здоров'я. Відібрано 17 проєктів на суму 252,0 млн грн у таких регіонах: Донецька обл. (м. Бахмут), Житомирська обл. (м. Житомир), Івано-Франківська обл. (Богородчанський, Городенківський та Долинський р-ни), Львівська обл. (м. Львів, Городоцький, Золочівський, Кам'янка-Бузький р-н), Миколаївська обл. (м. Миколаїв), Тернопільський обл. (м. Тернопіль, Борщівський р-н), Хмельницька обл. (Чемеровецький р-н), Чернівецька обл. (м. Чернівці).

Станом на 10.02.2020 було відібрано 200 проєктів для фінансування з ДФРР (на суму 38,4 млн грн) та місцевих бюджетів (на суму 1,2 млн грн), територіальний розподіл яких зображено на рис. 3.18.

Останнім критерієм виконання третьої цілі Стратегії є формування агенцій регіонального розвитку, що є неприбутковими організаціями, головною метою яких є активізація та підтримка інноваційного розвитку регіонів. Варто зазначити, що функціонування таких агенцій є ефективним інструментом регіонального розвитку у провідних країнах світу. Їх основними функціями є: формування довгострокових планів розвитку регіонів та контроль їх реалізації; підготовка, впровадження та контроль проєктів регіонального розвитку; реалізація

державної політики щодо розвитку регіону; всебічна підтримка бізнесу[259]. Відтак, у 2017 році в Україні діяло дев'ять агенцій регіонального розвитку, у 2018 році було створено сім агенцій, тобто їх кількість збільшилася до шістнадцяти, а в 2019 році – до вісімнадцяти. Отже, фактичний показник відстає від плану на 6 одиниць у 2017 році, а також на 2 одиниці у 2018 та 2019 роках.



Рис. 3.18. Відібрані у 2020 році проєкти для фінансування з ДФРР (станом на 10.02.2020)[260]

Перейдемо до оцінки ефективності використання бюджетних інструментів регіонального розвитку. Ефективність будь-якого процесу розраховується як відношення отриманого результату до вкладених ресурсів. Очевидно, що витратами виступають бюджетні кошти, що були виділені на розвиток регіону з ДФРР та місцевих бюджетів.

---

[259] Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про агенцію регіонального розвитку» від 11 лютого 2016 р. № 258. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/248941325 (дата звернення: 17.02.2020).

[260] Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. Державний фонд регіонального розвитку. URL: http://dfrr.minregion.gov.ua/ (дата звернення: 10.02.2020).

Результатом цього процесу виступає рівень виконання плану за заданими індикаторами. Отже, для визначення ефективності використання бюджетних інструментів регіонального розвитку використаємо формулу 3.2:

$$E = \frac{(\sum_{i=1}^{n} I_i^1 + \sum_{j=1}^{m} I_j^2)/(n+m)}{F_{GFRD} + F_{LB}}, \quad (3.2)$$

де E – коефіцієнт ефективності використання бюджетних інструментів розвитку певного регіону;

I_i^1 – ступінь виконання планового рівня і-го індикатору першої цілі в регіоні;

I_j^2 – ступінь виконання планового рівня j-го індикатору другої цілі в регіоні;

i – номер індикатору першої цілі;

n – кількість індикаторів першої цілі;

j – номер індикатору другої цілі;

m – кількість індикаторів другої цілі;

F_{GFRD} – фінансування проєктів розвитку регіону з ДФРР, млн грн;

F_{LB} – фінансування проєктів розвитку регіону з місцевих бюджетів, млн грн.

Зазначений коефіцієнт ефективності дозволяє розрахувати скільки відсотків плану розвитку регіону припадає на 1 млн грн бюджетних коштів з ДФРР та місцевих бюджетів. Результати оцінки коефіцієнта за 2017–2019 роки вказують на загальну негативну динаміку ефективності використання бюджетних інструментів (рис. 3.19).

Якщо у 2017 році 1 млн грн профінансованих проєктів ДФРР дозволяв у середньому на 6,53 % збільшити рівень виконання плану за індикаторами регіонального розвитку (від 2,22 % у Луганській області до 10,83 % у Миколаївській області), то у 2018 році на ту ж саму суму фінансування припадало у середньому 3,8 % (від 0,75 % у Донецькій області до 6,46 % у Київській області), а у 2019 році – 1,9 % (від –0,16 % у Чернігівській області до 4,02 % у Чернівецькій області).

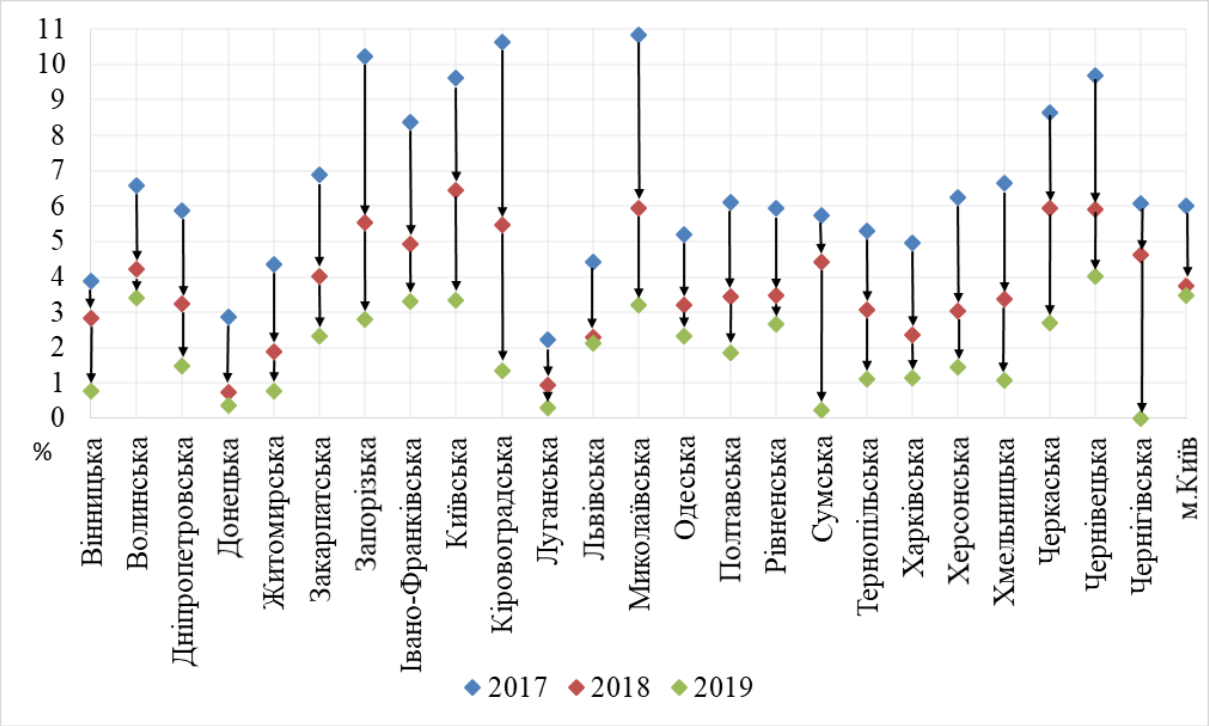


Рис. 3.19. Ефективність використання бюджетних інструментів регіонального розвитку у 2017–2019 рр.[261, 262]

Попри те, що зазначена динаміка сигналізує про зниження ефективності використання бюджетних інструментів, доцільно виділити такі аспекти:

1. Плановий рівень індикаторів було встановлено на основі середнього поточного рівня та з урахуванням їх планомірного щорічного зростання. Однак середній рівень по регіонах означає, що частина регіонів вже перевиконала необхідний рівень, а решта – не досягла початкового середнього показника. Відтак, за загальним показником виконання плану відбувається прирівнювання регіонів з різним рівнем розвитку, тобто менш розвинені регіони для досягнення планового рівня повинні спочатку подолати наявний розрив.

2. Протягом досліджуваного періоду відзначається збільшення обсягу бюджетного фінансування регіонального розвитку, але

[261] Міністерство розвитку громад та територій України. Звіт за результатами реалізації державної регіональної політики в Україні у 2018 році. URL: http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/derzhavna-rehional-na-polityka/monitorynh/rezultati-realizatsiyi-derzhavnoyi-regionalnoyi-politiki/zvit-za-rezultatami-realizatsiyi-derzhavnoyi-regionalnoyi-politiki-v-ukrayini-u-2018-rotsi/ (дата звернення: 11.02.2020).

[262] Розраховано на основі табл. 1 та табл. 2

переважна частина регіонів не встигає досягати навіть планового рівня показників попереднього року.

3. Попри те, що в короткостроковій перспективі відзначається спадна динаміка показників ефективності, очікуваний результат може бути отриманий у довгостроковій перспективі.

Доцільним є ранжування регіонів за середнім відносним приростом індикаторів першої та другої цілей Стратегії. За результатами порівняння індикаторів 2019 року з 2017 роком було виявлено чотири групи регіонів:

І – регіони з від'ємним відносним приростом індикаторів розвитку (від –13,37 % до –0,2 %): м. Київ – середній абсолютний приріст індикаторів становить –13,37 %, а протягом 2017–2019 років на фінансування проєктів щодо розвитку регіону було виділено 923,24 млн грн з ДФРР та 1 465,9 млн грн з місцевих бюджетів, що становить 10,55 % загального бюджетного фінансування проєктів; Рівненська обл. (–10,38 %) – протягом 2017–2019 років було виділено 586,90 млн грн з ДФРР та 113,53 млн грн з місцевих бюджетів, що становить 3,09 %; Луганська обл. (–8,38 %) – було виділено 1 097,73 млн грн з ДФРР та 135,32 млн грн з місцевих бюджетів, що становить 5,44 %; Сумська обл. (–7,30 %) – було виділено 474,43 млн грн з ДФРР та 207,72 млн грн з місцевих бюджетів, що становить 3,01 %; Донецька обл. (–6,39 %) – було виділено 1 943,35 млн грн з ДФРР та 453,36 млн грн з місцевих бюджетів, що становить 10,58 %; Одеська обл. (–6,14 %) – було виділено 749,89 млн грн з ДФРР та 184,17 млн грн з місцевих бюджетів, що становить 4,12 %; Житомирська обл. (–5,86 %) – було виділено 622,85 млн грн з ДФРР та 393,10 млн грн з місцевих бюджетів, що становить 4,49 %; Херсонська обл. (–5,07 %) – було виділено 529,59 млн грн з ДФРР та 144,56 млн грн з місцевих бюджетів, що становить 2,98 %; Кіровоградська обл. (–3,47 %) – було виділено 300,94 млн грн з ДФРР та 63,22 млн грн з місцевих бюджетів, що становить 1,61 %; Івано-Франківська обл. (–3,02 %) – було виділено 696,62 млн грн з ДФРР та 119,77 млн грн з місцевих бюджетів, що становить 3,60 %; Запорізька обл. (–2,50 %) – було виділено 542,11 млн грн з ДФРР та 76,91 млн грн з місцевих бюджетів, що становить 2,73 %; Дніпропетровська обл. (–2,22 %) – було виділено 1 015,36 млн грн з ДФРР та 182,37 млн грн з місцевих бюджетів, що становить 5,29 %; Миколаївська обл. (–0,59 %) – було виділено

358,92 млн грн з ДФРР та 84,40 млн грн з місцевих бюджетів, що становить 1,96 %; Закарпатська обл. (–0,20 %) – було виділено 636,38 млн грн з ДФРР та 216,35 млн грн з місцевих бюджетів, що становить 3,76 %.

II – регіони з низьким відносним приростом індикаторів розвитку (від 0,14% до 5 %): Львівська обл. (0,15 %) – було виділено 795,95 млн грн з ДФРР та 392,59 млн грн з місцевих бюджетів, що становить 5,25 %; Хмельницька обл. (0,87 %) – було виділено 645,04 млн грн з ДФРР та 207,99млн грн з місцевих бюджетів, що становить 3,77 %; Чернігівська обл. (1,59 %) – було виділено 442,65 млн грн з ДФРР та 118,86 млн грн з місцевих бюджетів, що становить 2,48 %; Харківська обл. (2,52 %) – було виділено 847,15 млн грн з ДФРР та 168,74 млн грн з місцевих бюджетів, що становить 4,49 %; Волинська обл. (3,35 %) – було виділено 525,44 млн грн з ДФРР та 108,15 млн грн з місцевих бюджетів, що становить 2,80 %; Полтавська обл. (4,49 %) – було виділено 444,85 млн грн з ДФРР та 260,76 млн грн з місцевих бюджетів, що становить 3,12 %; Черкаська обл. (4,56 %) – було виділено 383,80 млн грн з ДФРР та 147,47 млн грн з місцевих бюджетів, що становить 2,35 %.

III – регіони з середнім відносним приростом індикаторів розвитку (від 8 % до 9 %): Чернівецька обл. (8,21 %) – було виділено 458,53 млн грн з ДФРР та 73,38 млн грн з місцевих бюджетів, що становить 2,35 %; Вінницька обл. (8,26 %) – було виділено 564,15 млн грн з ДФРР та 340,54 млн грн з місцевих бюджетів, що становить 3,99 %.

IV – регіони з високим відносним приростом індикаторів розвитку (більше 22 %): Тернопільська обл. (22,08 %) – було виділено 532,42 млн грн з ДФРР та 189,88 млн грн з місцевих бюджетів, що становить 3,19 %; Київська обл. (23,05 %) – було виділено 551,72 млн грн з ДФРР та 130,14 млн грн з місцевих бюджетів, що становить 3,01 %.

Таким чином, у результаті аналізу ефективності використання бюджетних інструментів регіонального розвитку в Україні було виявлено два головних недоліки: недостатній рівень фінансування проєктів регіонального розвитку з ДФРР та місцевих бюджетів, який не дозволяє досягти планового рівня визначених індикаторів регіонального

розвитку; низький рівень ефективності використання бюджетних інструментів у більшості регіонів, тобто реалізація відібраних проєктів не приносить запланованого соціально-економічного ефекту, що спричинено як недосконалістю критеріїв відбору проєктів, так і незначною кількістю поданих на розгляд проєктів.

Для подолання зазначених недоліків доцільно реалізувати такі заходи:

– забезпечити дотримання законодавчих норм щодо фінансування ДФРР;

– активізувати процес залучення коштів з недержавних джерел як резидентного, так і закордонного походження;

– переглянути процедуру відбору проєктів ДФРР;

– активізувати процес надання пропозицій громад щодо проєктів розвитку;

– підвищити рівень обізнаності громадян України щодо діяльності Державного фонду регіонального розвитку.

Важливим питанням подальшого дослідження є виявлення оптимального планового рівня індикаторів регіонального розвитку для регіонів з різним рівнем розвитку.

3.4. Практика використання кредитних та інвестиційних інструментів регіонального розвитку

Одним із наслідків економічних криз в Україні можна вважати затяжну інвестиційну кризу, тому що інвестиційний комплекс найбільше зазнає впливу економічної кризи і виходять із неї серед останніх. Провідну роль для активізації інвестиційної діяльності повинна відігравати чітка інвестиційна політика (з відповідними механізмами реалізації) як на рівні держави, так і на регіональному. При поглибленні радикальних ринкових перетворень у регіонах, розширення їх економічної незалежності зростає роль місцевих органів влади та управління у вирішенні всіх завдань, пов’язаних з розвитком інвестиційних процесів, нагромадження, розподілом та регулюванням наявних і потенційно можливих інвестиційних ресурсів.

Регіональний аспект повинен обов’язково стати принциповою та невід’ємною складовою державної інвестиційної та кредитної політик

з метою створення сприятливого інвестиційного клімату. Світовий досвід свідчить: на кожен відсоток приросту ВВП країна повинна виділяти на виробничі інвестиції не менш 3 % ВВП. За останні роки наша економіка зазнала значних фінансових втрат. Щоб повернути втрачені позиції, необхідні значні капітальні вкладення.

Економічними джерелами інвестицій є амортизаційний фонд, чисті нагромадження (прибуток підприємств, прямі доходи бюджету), збереження населення, елементи національного багатства (резервні, страхові та інші аналогічні фонди, виручка від реалізації основних засобів і товарно-матеріальних цінностей із запасів), емісія кредитних грошей та іноземний капітал.

В організаційно-фінансовому відношенні джерела капіталовкладень поділяють на власні засоби підприємств (амортизаційні відрахування, виручка від реалізації майна, мобілізація внутрішніх активів, нерозподілений прибуток та інші грошові нагромадження), позичкові кошти (кредити банків, позики фінансово-інвестиційних структур, кошти від розміщення емісії цінних паперів підприємств, кредиторська заборгованість), централізовані ресурси (бюджетні асигнування та пільгові інвестиційні державні кредити), іноземні інвестиції та кошти окремих громадян.

Активізація інвестиційної діяльності, зростання чистих капітальних вкладень в економіку є одним з основних інструментів проведення економічних реформ в Україні. Регіони повинні виконувати організаційні та мобілізуючі функції у використанні регіональних ресурсів, активізації трудової активності населення на основі оптимізації економічних зв’язків. Важлива роль регіону полягає у формуванні ринкового середовища, яке забезпечуватиме соціальну захищеність громадян.

Регіон як складна територіальна соціально-економічна система є основною ланкою територіальної організації вищої соціально-економічної системи всієї країни. Саме регіон у цьому контексті слід розуміти як своєрідний вузол, центральну ланку того ланцюга, у якому відбуваються основні соціально-економічні процеси, що визначають провідні тенденції розвитку територіальної організації в цілому. Таким чином, реорганізація економіки, створення ОТГ нині є одним із визначальних напрямів коригування реформ і виходу з кризи.

Регіон має також і спільну систему управління, фінансування і кредитування, систему задоволення соціальних потреб населення, систему охорони здоров'я, зон відпочинку. Нарешті самостійність регіону виявляється також у пайовій участі господарських суб'єктів у будівництві житла, культурно-побутових об'єктів, тощо. Отже, головна особливість регіону полягає в його відносно самостійному відтворювальному процесі, який охоплює всі стадії: виробництво, розподіл, обмін і споживання матеріальних та духовних благ, послуг.

Таким чином, для активізації інвестиційної та кредитної діяльності зростає актуальність проблем регіонального управління суспільним життям, яке має назву регіональна політика.

Регіональна політика – це діяльність, що направляється на формування перспективної регіональної структури держави. Вона повинна координувати і направляти всі види регіональних досліджень – міст, високоурбанізованих, агропромислових, соціальних та інших районів. Метою регіональної політики є забезпечення комплексного економічного і соціального розвитку окремих територій, створення сприятливих умов для функціонування господарських суб'єктів, а також відповідних соціальних та економічних умов для життєдіяльності населення.

Потрібно зауважити, що інвестиційна політика – це важливий засіб для досягнення цілей розвитку регіону, насамперед, які пов'язані з підвищенням ефективності його функціонування. Основне завдання інвестиційної політики в регіоні є забезпечення збільшення частин ресурсного потенціалу регіону, що використовується, і підвищення ефективності її використання, а також збагачення загального потенціалу регіону. Принципового значення набувають проблеми прогнозування питомої потреби регіону в ресурсах, мінімально необхідних для підтримки функціонування регіону без розвитку і оптимальних, тобто тих, що відповідають стійкому розвитку.

Важливими є такі основні види оцінок ресурсного потенціалу регіону:

1) оцінка величини ресурсів, тобто величини приватних ресурсних потенціалів та величини загального потенціалу регіону;

2) оцінка потреб у додаткових ресурсах, тобто у зростанні ресурсного потенціалу;

3) оцінка можливостей використання усіх видів ресурсів;

4) оцінка структури потенціалу, тобто співвідношення різних приватних потенціалів.

Прогнозуючи пріоритетні напрями інвестиційної політики в регіоні, потрібно виходити із першочергового рішення тих завдань, які дозволяють одночасно сприяти підвищенню рівня соціального розвитку регіону, розширенню сировинної бази економіки.

Потрібно прагнути до того, щоб вклад підприємства у збільшення результативності функціонування регіону перевищував питомі витрати дефіцитних ресурсів. Саме на цей принцип слід орієнтувати й інвестиційну політику в регіоні. Розглядаючи це питання, потрібно сказати, що розгляд регіону потрібно починати з підприємства, так як вони функціонують в основному в одному регіоні. І саме від інвестиційної незалежності окремої одиниці залежить інвестиційний потенціал регіону.

У складі власних коштів інвесторів основну частку займають прибуток і амортизаційні відрахування.

Прибуток – головна форма чистого доходу підприємств, що виражає вартість доданого продукту. Його величина виступає як частина грошової виручки, яка становить різницю між реалізаційною ціною продукції (робіт, послуг) та її повною собівартістю. Після виплати податків та інших обов'язкових платежів з прибутку до бюджету у підприємств залишається чистий прибуток. Частину його можна направляти на капітальні вкладення виробничого та соціального характеру, а також на природоохоронні заходи. Ця частина прибутку може використовуватись на інвестиції у складі фонду нагромадження або іншого фонду аналогічного призначення, утворюваного на підприємстві.

Іншим важливим джерелом фінансування інвестицій на підприємствах є амортизаційні відрахування (як складова частина фонду відшкодування). Фонд відшкодування як частина сукупного суспільного продукту за вартістю складається з двох елементів: ті, що використовуються на відшкодування використаних у процесі виробництва основного та обігового капіталу (матеріальних витрат).

Відшкодування основного капіталу підприємств здійснюється в умовах постійного розвитку науково-технічного прогресу. Тому нововведені в експлуатацію активні основні фонди (машини та обладнання) мають вищу продуктивність, що передбачає зниження капітальних витрат на одиницю потужності.

Нагромадження вартісного зносу на підприємстві відбувається систематично (щомісяця), у той час як основні виробничі фонди не вимагають відшкодування в натуральній формі після кожного циклу відтворення. У результаті формуються вільні грошові ресурси (шляхом включення амортизаційних відрахувань у витрати виробництва), які можуть бути спрямовані на розширення відтворення основного капіталу підприємств. Нараховані амортизаційні відрахування слугують одним із важливих джерел фінансування інвестиційної діяльності підприємства. Чим більше прибутку переходить в амортизаційні відрахування (шляхом підвищення їх норм), тим швидше формується обсяг нагромаджень для цілей інвестування, тобто прискорюється обіг основного капіталу.

У сучасних умовах підприємства різних форм власності (державні, приватні) самостійно розробляють інвестиційні програми та забезпечують їх реалізацію відповідними фінансовими ресурсами. Якщо власних коштів для фінансування інвестицій підприємства виявиться недостатньо, то вони можуть бути залучені за рахунок випуску цінних паперів або довгострокових кредитів банку.

Довгостроковий кредит забезпечує платність та зворотність коштів і тим самим підвищує відповідальність боржників за їх раціональне використання. Конкретні умови надання такого кредиту та строки його погашення визначаються кредитним договором між боржником та банком. Система фінансового забезпечення інвестиційного процесу складається з органічної єдності джерел фінансування інвестиційної діяльності та методів інвестування.

До методів інвестування належать: бюджетний, фондовий, кредитний, самофінансування, комбінований (змішаний). У ринкових умовах знижується частка централізованих інвестицій та збільшується частка нецентралізованих інвестицій. Широкий розвиток отримує метод самофінансування (самоінвестування). Зміст самофінансування полягає в тому, що після вилучення з прибутку (доходу) податків та інших обов’язкових платежів до бюджету всі інші грошові нагромадження залишаються в розпорядженні трудового колективу.

Характерною рисою самоокупності звичайно є просте відтворення, а при самофінансуванні за рахунок власних та залучених джерел забезпечується розширене відтворення, а також вирішення соціальних завдань колективу. Створення системи самофінансування

передбачає збільшення частини власних джерел (прибутку та амортизаційних відрахувань) у фінансуванні інвестиційних програм підприємств. При цьому власні нагромадження інвестора доповнюються кредитними джерелами та залученими коштами (емісією цінних паперів).

Концепція самофінансування розширеного відтворення має бути доповнена механізмом децентралізованого перерозподілу коштів підприємств та населення в інтересах прискореного розвитку виробництва. За рахунок випуску цінних паперів можна істотно послабити тиск платоспроможного попиту на товарному ринку, переключивши його на заощадження та інвестиційну діяльність. Ринок цінних паперів разом з кредитним дозволяє деякою мірою стабілізувати фінансове становище підприємств за рахунок оперативного перерозподілу коштів у ті сфери діяльності, де в них існує найбільша потреба. Інвестиційні програми, здійснювані за допомогою акцій, мають цільовий характер (технічне переозброєння та реконструкція виробництва тощо).

Таким чином, акціонерний капітал є формою акумуляції капіталів будь-якого походження та в будь-якій формі. Ця акумуляція здійснюється для інвестування об’єктів та заради одержання доходу певної величини, регулярності, сталості та інше. Максимізація доходу здійснюється за рахунок відмови від прав власності на внесені інвестиційні капітали. Звідси випливає, що акціонерний капітал: з одного боку, є капіталом залученим, оскільки формується за рахунок зовнішніх джерел; а з іншого – капіталом власним, оскільки належить акціонерному товариству в цілому, а не окремим акціонерам.

Ця властивість акціонерного капіталу дозволяє шляхом диверсифікації джерел швидко акумулювати потрібні для здійснення інвестиційної та господарчої діяльності обсяги капіталів та використовувати їх з максимальною ефективністю як єдиний власний капітал, тобто реалізувати вищу середньої для даної галузі або території прибутковість. Таким чином, акції виступають як спосіб мобілізації (акумуляції) капіталу та як метод інвестування.

Усі напрями та форми інвестиційної діяльності компанії (фірми) здійснюються за рахунок інвестиційних ресурсів, які формуються нею та складаються з усіх активів і всіх видів коштів, що залучаються для здійснення вкладень в об’єкти інвестування. Стратегія формування інвестиційних ресурсів є важливим складовим елементом не тільки інвестиційної, але і фінансової стратегії компанії.

Розробка такої стратегії покликана забезпечити безперебійну інвестиційну діяльність у заданих обсягах; найбільш ефективне використання власних фінансових ресурсів, які направляються на ці цілі, а також фінансову стабільність фірми в довгостроковій перспективі. Методичні підходи до розробки стратегії формування інвестиційних ресурсів суттєво розрізняються в компаніях, що є інституціональними інвесторами, які формують ці ресурси виключно за рахунок емісії власних акцій та інвестиційних сертифікатів, та в компаніях, що здійснюють реальну виробничу діяльність у різних галузях економіки.

Перша група інвесторів визначає можливий обсяг інвестиційних ресурсів виходячи із можливостей реалізації цінних паперів, що емітуються ними. Для цієї групи інвесторів не виникає особливих проблем із визначенням методів фінансування окремих інвестиційних програм, а також з оптимізацією структури джерел формування інвестиційних ресурсів.

У міжнародній практиці розрізняють капітальні вкладення (реальні інвестиції), фінансову кредитну діяльність та інтелектуальні інвестиції (спільні наукові розробки, ліцензії та ноу-хау, підготовка спеціалістів та інше). Інвестиційна політика в широкому розумінні охоплює усі три типи інвестицій. У вузькому змісті може розглядатися один із типів інвестицій. Часто під інвестиційною політикою розуміють усі направлення капітальних вкладень, а також проблеми пошуку джерел інвестицій.

Таким чином, інвестиційна політика є найважливішим засобом для досягнення цілей розвитку регіону, насамперед тих, що пов’язані з підвищенням ефективності його функціонування.

Прогнозування потреб у загальному обсязі інвестиційних ресурсів здійснюється в такій послідовності:

На першій стадії визначається необхідний обсяг фінансових ресурсів для реального інвестування. У цих цілях у розрізі передбаченими напрямами інвестиційної стратегії сфер підбираються необхідні об’єкти – аналоги, за якими розраховується вартість нового будівництва чи придбання.

Вартість будівництва нових об’єктів може бути визначена за фактичними затратами на будівництво аналогічних об’єктів (з урахуванням фактора інфляції) або за питомими капітальними вкладеннями

на одиницю потужності. В останньому випадку вартість розраховується за формулою:

$$К_{вн} = П \cdot У_{кв} + В, \quad (3.3)$$

де $К_{вн}$ – загальна потреба у капітальних вкладеннях для будівництва нового об'єкта;

П – передбачувана потужність об'єктів у відповідних виробничих чи будівельних одиницях (кв. м; куб. м і т.п.);

$У_{кв}$ – середня сума будівельних витрат на одиницю потужності об'єктів даного профілю;

В – інші витрати, пов'язані з будівництвом об'єкта.

Слід зауважити, що вартість будівництва становить лише частину потреби в інвестиційних ресурсах, пов'язаних з введенням нових об'єктів. Поряд з вартістю будівництва об'єкта (який розглядається як аналог вартості основних фондів, що вводяться в дію) повинні бути передбачені вкладення в оборотні активи нового підприємства.

З врахуванням цих вкладень потреба в інвестиційних ресурсах при введенні в дію нового підприємства може бути визначена за формулою:

$$ЗП_{ір} = \frac{К_{вн}}{П_{оф}} \cdot 100, \quad (3.4)$$

де $ЗП_{ір}$ – загальна потреба в інвестиційних ресурсах при будівництві та введенні в дію нового об'єкта;

$К_{вн}$ – загальна потреба у капітальних вкладеннях для будівництва та устаткування нового об'єкта;

$П_{оф}$ – питома вага основних фондів в загальній сумі активів, що є аналогічними компанії (фірми) цієї галузі.

Вартість придбання діючого підприємства розраховується такими методами:

а) на основі чистої балансової вартості. Принципи цієї оцінки базуються на врахуванні із загальної балансової вартості активів компанії (фірми) суми її зобов'язань.

При оцінці враховується: індексована вартість основних фондів з урахуванням їх зносу, фактична вартість матеріальних оборотних фондів, сума дебіторської та кредиторської заборгованості тощо. Відповідно до методики оцінки вартості об'єктів, що приватизуються, в

Україні розрахунок чистої балансової вартості компанії (фірми) може бути здійснений за формулою:

$$Ч_{бв} = ОФ + НА + З + Ф + КВ + НБ + К_i, \quad (3.5)$$

де $Ч_{бв}$ – чиста балансова вартість компанії (фірми);

ОФ – залишкова вартість проіндексованих основних фондів компанії;

НА – сума нематеріальних активів;

З – сума запасів матеріальних оборотних засобів за залишковою вартістю;

Ф – сума усіх форм фінансових ресурсів компанії (фірми) за мінусом заборгованості;

КВ – капітальні вкладення;

НБ – незавершене будівництво;

$К_i$ – коефіцієнт індексації основних фондів.

б) вартість розраховується на основі прибутку. Принцип такої оцінки базується на визначенні реальної суми середньорічного прибутку за декілька останніх років (або очікуваної суми середньорічного прибутку в наступному періоді) та середньої норми прибутковості інвестицій (як її замінник може бути використаний реальний банківський відсоток при нарощуванні або дисконтуванні грошових засобів).

Спрощений розрахунок здійснюється за формулою:

$$В_к = \frac{П_с}{Н_п}, \quad (3.6)$$

де $В_к$ – вартість компанії (фірми) на основі розміру її прибутку;

$П_с$ – середньорічна сума реального прибутку;

$Н_п$ – середня норма прибутковості інвестицій (в десятковому вимірі).

в) оцінка на основі ринкової вартості. Принцип такої оцінки базується на використанні даних про продаж аналогічних підприємств по конкурсу або на аукціонах у процесі приватизації.

До прогнозної потреби в інвестиційних ресурсах для реального інвестування шляхом нового будівництва або придбання у необхідних випадках додається потреба в цих ресурсах для розширювання, технічного переозброєння або реконструкції діючих об’єктів компанії (фірми). Загальна потреба в інвестиційних ресурсах для реального інвестування диференціюється за окремими періодами реалізації інвестиційної стратегії.

На другій стадії прогнозування потреб визначається необхідний обсяг інвестиційних ресурсів для здійснення фінансових інвестицій. Розрахунок цієї потреби базується на встановленні раніше співвідношеннях різних форм інвестування у прогнозному періоді.

По кожному з таких періодів потреби в інвестиційних ресурсах для здійснення фінансових інвестицій визначаються за формулою:

$$IP_ф = \frac{IP_р \cdot П_ф}{П_р}, \quad (3.7)$$

де $IP_ф$ – потреба в інвестиційних ресурсах для здійснення фінансових інвестицій;

$IP_р$ – потреба в інвестиційних ресурсах для здійснення реальних інвестицій;

$П_ф$ – питома вага фінансових інвестицій у прогнозному періоді, що передбачається;

$П_р$ – питома вага реальних інвестицій у відповідному прогнозному періоді;

Загальна потреба в інвестиційних ресурсах для здійснення фінансових інвестицій визначається шляхом додавання потреби в них у першому (початковому) періоді і розмірів приросту цих ресурсів у кожному наступному періоді.

На третій стадії прогнозування потреби визначається загальний об’єм необхідних інвестиційних ресурсів. Він розраховується шляхом додавання потреби в інвестиційних ресурсах для здійснення фінансових інвестицій і суми резерву капіталу (резерв капіталу передбачається в основному в розмірі 10 % від сукупної потреби у засобах для реального фінансового інвестування).

Вивчення можливостей формування інвестиційних ресурсів за рахунок різних джерел є другим етапом розробки стратегії. У процесі цього етапу робіт розглядаються можливі джерела формування інвестиційних ресурсів із врахуванням специфіки діяльності будь-якої компанії (фірми). Серед власних джерел фінансування інвестицій головну роль безумовно відіграє прибуток, що залишається у розпорядженні компанії (фірми) після виплати податків та інших обов’язкових платежів. Частка цього прибутку, що направляється на виробничий розвиток, може бути використана на будь-які інвестиційні цілі. Політика розподілу чистого прибутку компанії базується на вибраній нею загальній стратегії економічного розвитку.

Другим за значенням джерелом власних засобів є амортизаційні відрахування. Їх розмір залежить від обсягу основних фондів, що використовуються компанією, та прийнятої політики їхньої амортизації. Усі інші перераховані власні джерела формування інвестиційних ресурсів у процесі розробки інвестиційної стратегії компанії нами не розглядаються, тому що їх формування є предметом тактичного чи оперативного планування. Серед запозичених джерел фінансування інвестицій провідну роль переважно відіграють довгострокові кредити банків. Але в сучасних умовах це джерело є обмеженням у зв'язку з нестабільністю економіки України.

Емісія облігацій компаній також не отримала на сьогодні широкого розповсюдження у зв'язку з нерозвиненістю фондового ринку та невисокими розмірами статутного фонду багатьох компаній (фірм). Це джерело посильно лише компаніям із високими розмірами статутного фонду.

Інвестиційний лізинг є одним із найбільших перспективних форм запозичених коштів. Він розглядається як один із різновидів довгострокового кредиту. Отже, гострий дефіцит інвестиційних ресурсів, з одного боку, внаслідок економічного спаду, з іншого – надають переумови широкого використання інвестиційного лізингу в інвестиційній діяльності компаній і фірм, що розвиваються.

Інвестиційний селенг є однією з нових форм запозичення інвестиційних ресурсів, які використовуються деякими фірмами регіонів України. Селенг являє собою специфічну форму зобов'язань, що полягає у передачі власником (юридичними та фізичними особами) прав щодо використання та розпорядження його майном за визначену плату. Майном виступають будівлі, споруди, обладнання, матеріали, грошові засоби, цінні папери, а також продукти інтелектуальної та творчої праці. Інші джерела запозичених засобів у процесі розробки інвестиційної стратегії звичайно не розглядають.

Серед залучених джерел фінансування інвестицій у першу чергу розглядається можливість залучення акціонерного капіталу. Це джерело може бути використано компаніями та їхніми самостійними структурами (дочірніми фірмами), які створені у вигляді акціонерних товариств. Для інвестиційних компаній та інвестиційних фондів аналогічною формою залучення капіталу є емісія інвестиційних сертифікатів.

Для підприємств інших організаційно-правових форм (крім акціонерних товариств) основною формою додаткового капіталу є розширення статутного фонду за рахунок додаткових внесків паїв) вітчизняних та іноземних інвесторів.

Таким чином, аналіз показує, що з усіх різновидів джерел формування інвестиційних ресурсів при розробці інвестиційної стратегії компанії (фірми) можуть бути враховані лише основні з них.

Визначення методів фінансування окремих інвестиційних програм та проєктів дозволяє розраховувати пропорції у структурі джерел інвестиційних ресурсів. При розробці стратегії формування інвестиційних ресурсів здебільшого розглядається п’ять основних методів фінансування окремих інвестиційних програм і проєктів: повне самофінансування, акціонування, кредитне фінансування, лізинг та селенг, змішане фінансування.

1. Повне самофінансування передбачає здійснення інвестування виключно за рахунок власних (або внутрішніх джерел). Цей метод фінансування використовується переважно для реалізації невеликих реальних інвестиційних проєктів, а також для фінансових інвестицій.

2. Акціонування як метод фінансування використовується в основному для реалізації великомасштабних реальних інвестицій при галузевій чи регіональній диверсифікації інвестиційної діяльності.

3. Кредитне фінансування використовується, як правило, при інвестуванні у реальні об’єкти, які швидко реалізуються з високою нормою прибутковості інвестицій. Цей метод може бути використаний і для фінансових інвестицій за умови, що рівень дохідності по них суттєво перевищує ставку кредитного проценту.

4. Лізинг та селенг використовуються при нестачі власних фінансових засобів для реального інвестування, а також при інвестиціях у реальні проєкти із невеликим строком експлуатації або з великим ступенем змінності технологій.

5. Змішане фінансування базується на різних комбінаціях вище перерахованих методів і може бути використане для усіх форм та видів фінансування.

З урахуванням перерахованих методів фінансування окремих інвестиційних програм та проєктів визначаються пропорції у структурі джерел інвестиційних ресурсів. Оптимізація структури джерел

формування інвестиційних ресурсів є заключним етапом розробки стратегії їхнього формування. Необхідність такої оптимізації визначається тим, що розраховане співвідношення внутрішніх та зовнішніх джерел формування інвестиційних ресурсів може відповідати вимогам фінансової стратегії компанії. У процесі оптимізації структури джерел формування інвестиційних ресурсів необхідно враховувати і головні особливості кожної з груп джерел фінансування.

Внутрішні (власні) джерела фінансування характеризуються такими позитивними особливостями, як:

– простота і швидкість залучення;

– висока віддача за нормою прибутковості капіталу, що інвестується, так як не потребує сплати позичкового проценту в будь-якій його формі;

– суттєве зниження ризику неплатоспроможності та банкрутства підприємства при їхньому використанні;

– повне збереження управління в руках першопочаткових засновників компанії (фірми).

Але разом із тим їм властиві і такі недоліки, як:

1) обмежений обсяг залучення та, відповідно, можливостей суттєвого розширення інвестиційної діяльності при сприятливій кон'юнктурі ринку;

2) обмеженість зовнішнього контролю за ефективністю використання власних інвестиційних ресурсів, що при неправильному управлінні ними може призвести до тяжких фінансових втрат для компанії (фірми).

Зовнішні (запозичені і залучені) джерела фінансування характеризуються такими позитивними особливостями:

3) високим обсягом можливого їхнього залучення, що значно перевищує обсяг власних інвестиційних ресурсів;

4) більш високим зовнішнім контролем за ефективністю інвестиційної діяльності та реалізацією внутрішніх резервів їх збільшення.

Разом із тим є такі недоліки:

– складність залучення та оформлення;

– більш триваліший період залучення;

– необхідність надання відповідних гарантій або застави майна;

– підвищення ризику банкрутства у зв'язку з несвоєчасним погашенням отриманих позичок;

– втрата частки прибутку від інвестиційної діяльності у зв'язку з потребою сплачувати позичковий процент;

– часткова втрата управління діяльності компанії (при акціонуванні).

Головними критеріями оптимізації співвідношення внутрішніх та зовнішніх джерел фінансування інвестиційної діяльності є:

а) необхідність забезпечення високої фінансової стабільності компанії (фірми);

б) максимізація суми прибутку від інвестиційної діяльності, що залишається у розпорядженні засновників компанії (фірми), при різних співвідношеннях внутрішніх і зовнішніх джерел фінансування цієї діяльності.

Фінансова стійкість компанії (фірми) у прогнозному періоді може бути визначена за допомогою показників, що були вже нами розглянуті. До цих показників може бути доданий коефіцієнт самофінансування інвестиційної діяльності ($К_{сф}$), що визначається за формулою:

$$К_{сф} = \frac{ІР_ф}{ІР_з}, \quad (3.8)$$

де $ІР_ф$ – сума власних фінансових засобів, що залучаються до формування інвестиційних ресурсів;

$ІР_з$ – загальна сума інвестиційних ресурсів, що формуються.

Максимізація суми прибутку при різних співвідношеннях внутрішніх та зовнішніх джерел фінансування інвестиційної діяльності досягається у процесі розрахунку ефекту фінансового левереджу (або фінансового важеля). Цей ефект полягає в тому, що до норми прибутку на власний капітал, що інвестується, прирощується прибуток, що отримується завдяки використанню запозичених засобів, незважаючи на їхню платність.

Ефект фінансового левереджу може бути досягнутий тільки у випадку, якщо норма прибутку на капітал, що інвестується, суттєво перевищує середній рівень процентів за кредит за всіма джерелами запозичених засобів. Оскільки сьогодні потреби у виробничу сферу досить значні, тому важливо забезпечити мобілізацію всіх можливих інвестиційних ресурсів.

Отже, основними внутрішніми джерелами інвестиційних ресурсів в Україні є власні кошти підприємств (які розглянуті вище), кошти

фізичних осіб, а також тіньовий капітал, у якому значну питому вагу складає малий та середній бізнес. Щодо малого бізнесу (підприємництва), то при відповідних економічних умовах та сприятливому інвестиційному кліматі воно спроможне вкладати інвестиційні ресурси у виробничу сферу.

У малому бізнесі швидко окупаються (протягом 1,5–2 років) вкладення у високовиробниче устаткування (міні-пекарні, міні-заводи з виготовлення пива та інше). Залучення інвестиційних ресурсів у малий бізнес залежить від формування економічних відносин у регіонах. Головне те, що потрібна нормальна інфраструктура для розвитку регіональних ринків, де мале підприємництво займало б провідну роль.

Отже, залучення вищеперерахованих джерел інвестиційних ресурсів (власні кошти підприємств, кошти фізичних осіб, тіньовий капітал) у господарський оборот є необхідною умовою подолання кризи і стабілізації економіки в найближчі роки.

Населення акумулює заощадження, які являють собою інвестиційні ресурси для держави. Приріст заощаджень як суми нагромаджених грошових ресурсів залежить від ступеня споживання поточного доходу. Якщо весь дохід використовується, то протягом короткого часу утворюються лише часткові заощадження. У разі коли доходи перевищують поточні споживчі потреби, саме споживання обмежується з метою нагромадження частини доходу, різниця між спожитою частиною доходу і всім доходом надходить як заощадження. Чим більша така різниця, тим більші можливості відкриваються для нагромадження заощаджень. Але використання таких заощаджень залежить не від поточного розміру їх, а від мети, заради якої відмовляються від поточного споживання. Метою нагромадження може бути споживання в майбутньому (при нагромадженні на купівлю товарів тривалого попиту, заощаджень на старість і на випадок втрати працездатності), а також інвестування з метою одержання більшого доходу (у разі інвестиційних заощаджень). Таким чином, держава зможе розрахувати на такі обсяги інвестиційних ресурсів, які населення зможе направити саме на інвестиційні заощадження.

Одним з перспективних напрямів як для України в цілому, так і для регіонів може стати лізинг. Лізинг – це форма інвестування, що являє собою довгострокову оренду машин, обладнання, транспортних засобів, а також споруд виробничого характеру.

Усі лізингові операції поділяються на два види:

– оперативний лізинг з неповною окупністю;

– фінансовий лізинг з повною окупністю.

До оперативного лізингу належать усі угоди, у яких витрати орендаря (лізингодавця), пов'язані з придбанням майна, що здається в оренду, окупаються частково протягом початкового строку оренди. Зазначені операції передбачають багаторазову передачу стандартного обладнання від одного орендаря іншому.

Фінансовий лізинг передбачає виплату протягом строку оренди жорстко встановленої суми орендної плати, достатньої для повної амортизації машин та обладнання і спроможної забезпечити фіксований прибуток.

Лізинг істотно відрізняється від оренди. На відміну від орендаря лізінгоотримувач не тільки одержує об'єкт у тривале використовування, але на нього покладаються традиційні обов'язки покупця, пов'язані з правом власності: оплата майна, відшкодування збитків від випадкової втрати майна, його страхування та технічне обслуговування, а також ремонт. Проте власником майна в цьому випадку залишається лізингодавець. Лізінгоотримувач, на відміну від орендаря, виплачує лізінгодавцю не щомісячну (щоквартальну) плату за право користування об'єктом, а його повну вартість.

Лізинг відрізняється і від банківського кредиту, при якому банк залишає за собою право власності на майно заставодавця як заставу за позику. Після її погашення майно стає власністю заставодавця. При лізингових стосунках після закінчення строку оренди та виплати всієї суми орендної плати об'єкт залишається власністю лізингодавця.

Отже, у регіонах особливу увагу повинно бути направлено на заохочення проведення лізингових операцій для розвитку середнього та мілкого бізнесу виробничого направлення. Лізинг як особлива форма реальних інвестицій є передмовою значного скорочення дефіциту інвестиційних ресурсів, що сприятиме збільшенню виробничих потужностей.

Одним з додаткових джерел, на наш погляд, міг би стати інвестиційний податковий кредит, який ще не використовується.

Поняття «інвестиційний податковий кредит» можна визначити як відстрочка сплати податку на прибуток, що надається суб'єктом підприємницької діяльності на визначений строк з метою збільшення

його фінансових ресурсів для здійснення інвестиційних програм з наступною компенсацією відстрочених сум у вигляді додаткових надходжень податку через загальне зростання прибутку, що буде отриманий унаслідок реалізації цих програм.

Економічну основу інвестиційного податкового кредиту становлять кошти, які підприємство сплачує у вигляді податку на прибуток. Тому він багато в чому подібний до такої форми фінансової підтримки підприємства, як пільгове оподаткування прибутку. Але пільги мають більш широку палітру застосування. Крім стимулювання інвестиційної діяльності (відшкодування витрат на реконструкцію і модернізацію активної частини основних фондів), пільги зі сплати податків можуть надаватись підприємствам, де використовується праця інвалідів, для санації національно важливих підприємств: виробництво на час пристосування їх до роботи в умовах ринку тощо.

Отже, головним завданням для підприємства є вибір найефективніших джерел та методів інвестування.

Для залучення вітчизняного та іноземного інвестора необхідно переконати його у доцільності таких дій. Адже якими б різноманітними не були причини, базовою є, як і для будь-якого починання, отримання прибутку. Одним з головних питань у конфлікті інтересів між приймаючою і стороною, що дає, є те, коли ж настане період отримання інвестором прибутку та погашення боргу.

Для інвестора оптимальною є паралельна схема. У цьому випадку ризик втрати грошей є найменшим (імовірність банкрутства підприємства, інших негативних економічних та політичних обставин на короткому часовому проміжку є меншою, вартість грошей у часі легше передбачити на менший термін, теперішня вартість майбутніх надходжень вища на менших часових періодах та ін.) Для підприємства-реципієнта більш привабливою є інтервальна схема. На підставі цього можна провести аналіз привабливості галузей. Основними критеріями будуть рентабельність продукції і наявність основних фондів. Рентабельність відображає привабливість галузі для короткотермінових інвестицій, що направляються на формування оборотних коштів, без здійснення якого б не було технічного переоснащення.

Розрізняють три форми часової послідовності перебігу процесів вкладання коштів та отримання прибутку від інвестицій (рис. 3.20).

Частка основних фондів слугує індикатором «фізичного старіння» виробництва у цій галузі. Таким чином, відображає необхідність залучення інвестицій на відновлення основних фондів. Такі інвестиції є довгостроковими, а отже (беручи до уваги нестабільну економічну ситуацію в Україні), і досить ризиковими.



Рис. 3.20. Форми часової послідовності перебігу процесів вкладення коштів та отримання прибутку від інвестицій

Залучені позабюджетні інвестиційні ресурси досить різні за своїм якісним складом. Взяті у сукупності вони утворюють у межах загальнонаціональної фінансової системи функціонально спеціалізований блок, який обслуговує інтереси довгострокового зростання національної економіки. У структуру цього блоку входять:

а) форми (джерела) інвестиційного фінансування;

б) його інститути (установи);

в) ринки інвестиційних ресурсів;

г) відповідні фінансові схеми.

До основних форм інвестиційного фінансування відносять: довгостроковий кредит із вітчизняних та зовнішньоекономічих джерел, емісія цінних паперів на внутрішньому і зовнішньому ринках, прямі і портфельні іноземні інвестиції, лізинг, селенг, франчайзинг, факторинг і форфейтинг. До важливих інститутів інвестиційного фінансування – банки, інвестиційні компанії, інвестиційні і пенсійні фонди, страхові компанії, ощадні каси. Головні ринки інвестиційних ресурсів: довгострокового кредиту, корпоративних і державних цінних

паперів, лізингових послуг. Щодо схем інвестиційного фінансування, то поки вони ще відсутні.

Великим, досі не реалізованим ресурсом є інвестиційний потенціал домашніх господарств, що включає витрати на заощадження та придбання цінних паперів, іноземної валюти. Тому, на наш погляд, потрібно впровадити систему заходів, які б полегшили довіру домашніх господарств до комерційних банків (підвищення ставок за депозитами та інше). Очевидно, що ці заходи мають гарантувати населенню повне збереження коштів і сталий процентний дохід. Залучення коштів до банків сприятиме розв'язанню проблеми монетарної бази для своєчасної виплати заробітної плати.

Отже, основні напрями підвищення ефективності використання інвестиційних ресурсів регіону – це, насамперед, удосконалення методів організації робіт, пов'язаних з використанням в інтересах регіону коштів підприємств, організацій, коштів населення, коштів іноземних держав і громадян.

Державним органам влади належить розробити певну систему заходів підтримки і заохочення участі підприємств у реалізації запропонованих ними інвестиційних проєктів і програм.

При цьому слід врахувати, що в умовах ринкових відносин програми економічного і соціального розвитку області, які складаються місцевими органами управління або на їх замовлення, є рекомендаційними до виконання.

На наш погляд, при відповідній організації обов'язково буде мати саме діяльність з розробки регіональних інвестиційних програм як форми організації розвитку регіонів з урахуванням пріоритетних завдань адміністрації, в тому числі із залученням засобів місцевих бюджетів, а також формування їх інвестиційної привабливості. Поки що регіони подають пакети інвестиційних проєктів із ціллю залучення інвесторів, але ступінь їх опрацьованості відповідно до міжнародних стандартів ще досить низька.

Досвід обґрунтованого складання регіональних інвестиційних програм ще невеликий. Важливо, щоб програми не перетворилися у декларації, а носили робочий прагматичний характер. Потрібно, щоб реально враховувалися як потреба регіонів в інвестиціях, так і можливості їх задоволення власними силами. Особливого значення набуває підвищення рівня економічного обґрунтування інвестиційних проєктів

на базі стандартів, які прийняті у світовій методиці, а також вибір критеріїв відбору цих проєктів з урахуванням пріоритетних завдань розвитку регіонів.

Вважаємо, що перспективним є також складання так званого інвестиційного паспорта регіону, в якому буде міститися інформація, необхідна для потенційних інвесторів. У всіх регіонах країни здійснюється робота з підготовки інвестиційних проєктів. Але як вже було зазначено, рівень їх обґрунтованості залишається здебільшого низьким. Тому головним для успіху є опанування широкими колами підприємців нової інвестиційної культури, яка забезпечує як ретельне економічне обґрунтування та вибір найбільш ефективних інвестиційних проєктів, так і досягнення їх ефективності на практиці.

За допомогою інвестиційних ресурсів потрібно вирішувати складні завдання. Основна причина спаду, який переживаємо, є неконкурентоспроможність основної частини виробництва. При цьому спостерігається неконкурентоспроможність не тільки за якістю продукції, але і за витратами виробництва.

У стратегічному відношенні збереження неконкурентоспроможності є однією з найбільш суттєвих загроз національній економічній безпеці держави. Тому досягнення конкурентоспроможності за рахунок зниження витрат виробництва на основі сучасних технологій стає одним з основних завдань, яке підприємцям потрібно буде вирішити під час розвитку інвестиційної діяльності.

Необхідно утворити на підприємствах, яким це під силу, групи спеціалістів, які б професійно володіли інвестиційним проєктуванням. Важливо, щоб керівники підприємств почали сприймати обґрунтування бізнес-планів та інвестиційних проєктів не як «вказівку зверху», а як граничну внутрішню потребу своєї діяльності, якою потрібно оволодіти в деталях, щоб утримувати та розширювати свої позиції на ринку. Ефективність інвестиційних ресурсів визначається насамперед підприємницьким задумом, який повинен враховувати реальні умови і можливості. Однією з базових сторін інвестиційної культури є врахування в інвестиційних проєктах вимоги щодо охорони навколишнього середовища, що забезпечує стійкий розвиток економіки і всього суспільства. На сьогодні ці вимоги висуваються на перше місце, враховуючи поганий стан екології в країні.

Економічне забезпечення реалізації інвестиційних програм здійснюється здебільшого фінансовим стимулюванням підприємств (субсидії, пільговий кредит). Саме такі заходи спонукають підприємців діяти у подібному напрямку. При цьому можна використовувати такі методи заохочення, як:

– податкове заохочення організації виробництва, розвиток яких передбачений програмою;

– надання пільгових кредитів під гарантії місцевих органів управління підприємствами, виробництво яких відповідає програмним рекомендаціям і діяльність яких відповідає раціоналізації структури виробництва, посиленню промислової концентрації;

– надання фінансових привілеїв на підставі письмових зобов'язань тих чи інших підприємств виконувати програмні рекомендації;

– контроль з боку місцевих органів управління над будівництвом у формі надання ліцензій, прямих субсидій та позичок фірмам, які будують об'єкти, передбачені програмою;

– здача в оренду приватним фірмам збудованих за державний рахунок будинків і споруд тощо.

Для залучення якомога більше державних коштів регіон повинен запропонувати ряд національних і державних програм, основним стрижнем яких було б використання ресурсів регіону в інтересах держави в цілому. Важливим завданням місцевих органів управління у вирішенні проблеми соціально-економічного розвитку є залучення якомога більше інвестиційних ресурсів недержавного сектора економіки.

Це вимагає розробки і здійснення в регіоні чіткої економічної політики, яка б забезпечувала, з одного боку, підтримку розвитку підприємництва, а з іншого – спрямування виробничої діяльності підприємницьких структур в інтересах економічного і соціального розвитку регіону. Формою розробки і здійснення такої політики могла б бути розробка та реалізація довгострокової програми підтримки економічного і соціального розвитку регіону.

Однією з необхідних умов розробки і реалізації програм соціально-економічного розвитку є дотримання принципу ефективного витрачання інвестиційних ресурсів. Їх слід витрачати на основі внутрішньорегіональної, внутрішньообласної концентрації зусиль із метою досягнення найвищої ефективності витрат.

Інакше кажучи, інвестиційні ресурси, призначені на розвиток регіону, повинні витрачатися на об'єктах і в місцях, що мають найвищий потенціал майбутнього економічного зростання. Необхідно оцінити потенціал майбутнього розвитку кожного району, а можливо і кожного населеного пункту, тобто визначити території для інвестування відповідних проєктів. При цьому слід дотримуватись принципу стимулювання ініціативи районів та інших населених пунктів. Централізовані інвестиційні ресурси на розвиток області серед вибраних населених пунктів слід розподіляти, враховуючи ступінь готовності місцевих органів управління до реалізації інвестиційних проєктів. Доцільно надавати пріоритет тим районам, які змогли організувати більше інвестиційних ресурсів для реалізації проєктів безпосередньо на місцях.

Усі методи, які потрібно використовувати для того, щоб більш ефективно використовувати інвестиційні ресурси в регіонах і в державі в цілому, можна згрупувати так:

1. Податкове стимулювання – це:

а) інвестиційна податкова знижка;

б) відміна податків на реінвестування;

в) податкові угоди з іншими країнами;

г) податкові кредити.

2. Фінансове стимулювання – це:

а) прискорена амортизація;

б) пільгові кредити;

в) інвестиційні гарантії;

г) безпроцентні кредити.

3. Інфраструктурне забезпечення – це:

а) надання земельних ділянок у безоплатне користування або за пільговими цінами;

б) надання необхідних приміщень у безоплатне користування або за пільговими цінами.

4. Стимулювання конкретних інвестиційних проєктів – це:

а) цільове фінансування ресурсо-природозберігаючого обладнання;

б) цільове фінансування проєктів, зорієнтованих на підвищення кваліфікації і перепідготовку кадрів, поліпшення умов праці;

в) сприяння у проведенні техніко-економічного обґрунтування проєктів;

г) цільове фінансування і проведення науково-дослідних і проєктно-конструкторських робіт.

Підводячи підсумок, можна зауважити, що активне державне регулювання інвестиційної та кредитної діяльності розглядається як важливий фактор економічного розвитку країни загалом. Потрібно, щоб в нашій країні надавали перевагу не фіскальним, а фінансовим стимулам регулювання інвестиційної та кредитної діяльності в регіонах, оскільки вони забезпечують адресність підтримки і концентрують зусилля на досягненні конкретних результатів від втілення інвестиційних проєктів.

3.5. Роль бюджетно-податкового механізму у фінансовому забезпеченні розвитку адміністративно-територіальних одиниць

Основними інституційними складовими будь-якого фінансового механізму є його дві основні підсистеми: фінансове забезпечення й фінансове регулювання. В управлінні фінансовим потенціалом адміністративно-територіальних одиниць у процесі децентралізації важливим є функціонування ефективного бюджетно-податкового механізму, який у процесі використання нових і дієвих інституційних норм, методів, форм, інструментів, важелів впливу створив умови для формування й раціонального використання достатнього фінансового потенціалу в межах адміністративно-територіальних одиниць для їх збалансованого розвитку.

Бюджетно-податковий механізм на місцевому рівні є сукупністю відносин між органами місцевої влади, органами державної влади та суб’єктами господарювання конкретної адміністративно-територіальної одиниці, у межах яких тісно взаємодіють дві підсистеми: бюджетна та податкова, – забезпечуючи формування фінансових надходжень до місцевих бюджетів та їх ефективне використання з метою забезпечення збалансованого розвитку територіальної одиниці (рис. 3.21).

Враховуючи те, що у складі бюджетно-податкового механізму мають гармонійно функціонувати дві підсистеми, цей механізм потребує постійного вдосконалення.

Однією з особливостей бюджетної складової бюджетно-податкового механізму стало запровадження у 2019 р. у бюджетному процесі середньострокового планування на місцевому рівні. Відповідно, зазнали інституційних змін бюджетний процес і процедури підготовки місцевих бюджетів.

У зв'язку із запровадженням середньострокового бюджетного планування, стадій бюджетного процесу на державному й місцевому рівні стало п'ять: складання й розгляд Бюджетної декларації (прогнозу місцевого бюджету) і прийняття рішення щодо них; складання проєктів бюджетів; розгляд проєкту і прийняття закону про Державний бюджет України (або рішення про місцевий бюджет); виконання бюджету включно з унесенням змін до закону про Державний бюджет України (або рішення про місцевий бюджет); підготовка й розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього[263].

Проте повноцінний процес середньострокового бюджетного планування на рівні місцевих бюджетів розпочнеться з 2020 р. У 2019 р. прогноз місцевого бюджету на 2012 і 2022 рр. подається до відповідних місцевих рад разом із проєктом рішення про місцевий бюджет на 2020 р. Тобто у 2019 р. не діє норма щодо необхідності подання до 15 серпня (року, що передує плановому) місцевими фінансовими органами прогнозу місцевого бюджету місцевим державним адміністраціям (виконавчим органам відповідних місцевих рад), а також щодо його схвалення до 1 вересня та подання (у п'ятиденний термін) відповідним місцевим радам. Ця норма регламентується п. 49 Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу України[264].

Поряд зі змінами, які відбулися в бюджетному законодавстві, у 2019 р. податкова складова бюджетно-податкового механізму також зазнала змін.

---

[263] Бюджетний кодекс України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17 (дата звернення: 27.09.2018).

[264] Там само.

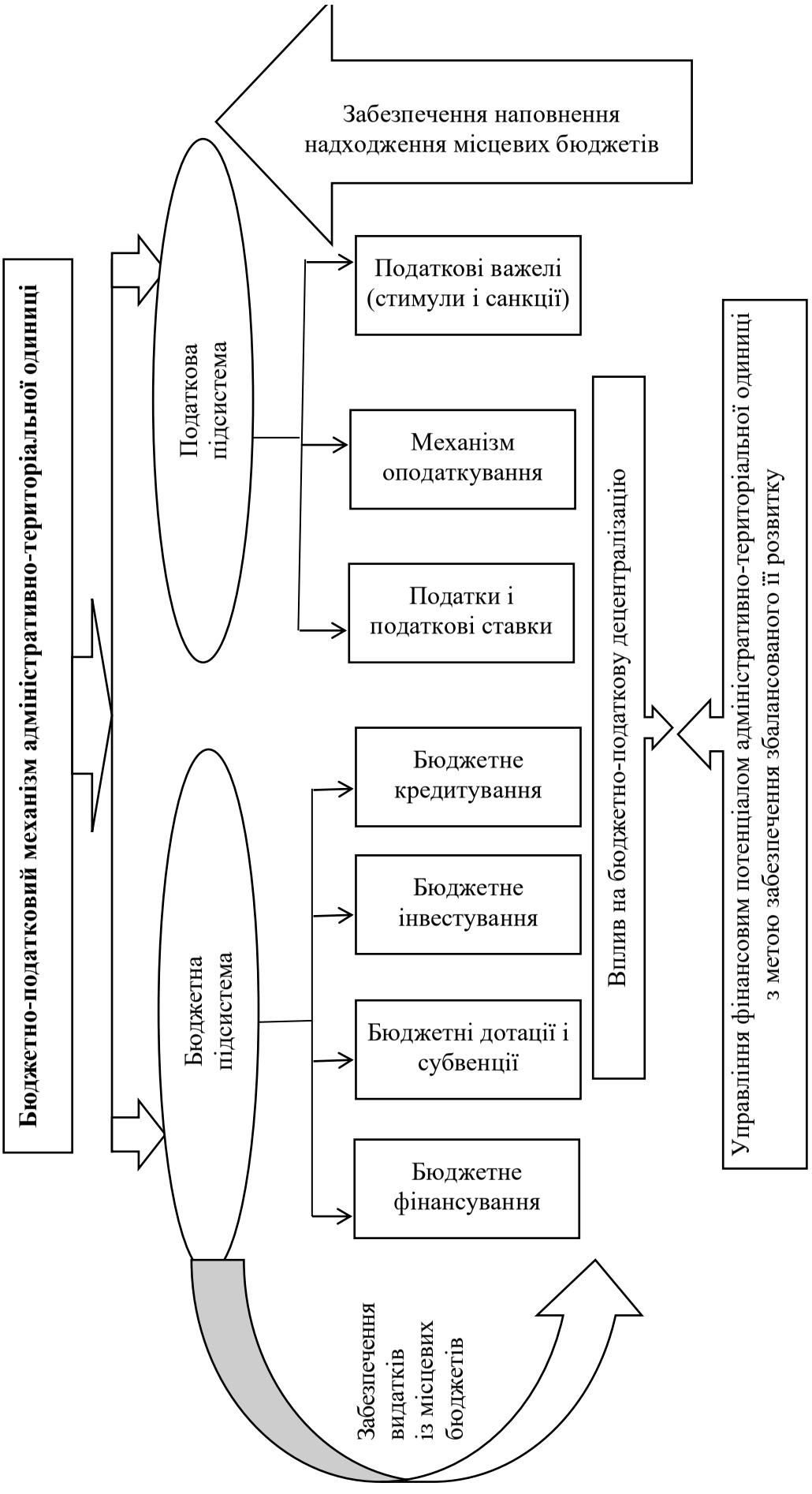


Рис. 3.21. Місце бюджетно-податкового механізму в управлінні фінансовим потенціалом адміністративно-територіальних одиниць

Джерело: розроблено авторами.

Так, однією з новацій є доповнення статті 12 Податкового кодексу, які визначають, що контрольні органи, відповідно до Бюджетного кодексу України, подають органам місцевого самоврядування в розрізі джерел доходів звітність:

– про суми нарахованих і сплачених, суми податкового боргу та надмірно сплачених до місцевих бюджетів податків і зборів на відповідних територіях – щомісяця, не пізніше 10 числа місяця, що настає за звітним;

– про суми списаного податкового боргу; розстрочені й відстрочені суми податкового боргу і грошових зобов'язань платників податків; суми наданих податкових пільг, включно з втратами доходів бюджету від їх надання, – щокварталу, не пізніше 25 днів після закінчення звітного кварталу.

Така звітність по платниках надаватиметься контрольним органом за запитом органу місцевого самоврядування. Щодо отримання зазначеної вище інформації, то також слід керуватися частиною 3 статті 80 Бюджетного кодексу.

Зазначені інституційні зміни повинні надати органам місцевого самоврядування додаткову інформаційну базу для покращення процесу мобілізації доходів до відповідних місцевих бюджетів. А це, як наслідок, надасть можливість органам місцевого самоврядування вчасно й оперативно впливати на динамічні зміни зростання доходів місцевих бюджетів.

Другим важливим кроком в інституційних змінах у податковому механізмі управління місцевими бюджетами є розширення бази оподаткування, зміна ставок і пільг щодо оподаткування.

Так, розширено базу оподаткування і передбачено диференційований підхід до сплати туристичного збору. Чинна норма передбачала встановлення органами місцевого самоврядування ставки в розмірі від 0,5 до 1 % від вартості усього проживання. Внесені зміни передбачають можливість встановлення органами місцевого самоврядування ставок туристичного збору в розмірі до 0,5 % для внутрішнього туризму й до 5 % для в'їзного туризму від розміру мінімальної заробітної плати, встановленого законом на 1 січня звітного року, для однієї особи за одну добу проживання (зміни до п. 268.3, п. 268.4 Кодексу). Крім того, внесено зміни до положень Кодексу, якими визначаються податкові агенти й місця проживання (п. 268.5 Кодексу), особливості

справляння збору (п. 268.6, п. 268.7 Кодексу). Ці зміни дозволять у 2019 році місцевими бюджетами додатково отримати 120 млн грн.

Відмінено норму п. 284.4 статті 284 Кодексу щодо справляння плати за землю в розмірі 25 % податку за земельні ділянки, надані для залізниць у межах смуг відведення. Отже, у 2019 році органи місцевого самоврядування матимуть змогу наростити надходження до своїх бюджетів в обсязі 1,2 млрд. грн.

Також у 2019 р. у зв'язку зі зміною податкових пільг зі сплати земельного податку суб'єктами космічної діяльності та літакобудування державою компенсовано майже 0,4 млрд грн втрат доходів місцевих бюджетів.

На 2019 р. не пролонговано норму, яка була передбачена пунктом 3 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2018 р.» від 07.12.2017 № 2245, надання дозволу місцевим радам встановлювати місцеві податки і збори без дотримання часових термінів, визначених Податковим кодексом, а також без дотримання вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Винятком є лише туристичний збір, встановлення якого або внесення змін до вже чинних рішень щодо якого дозволено здійснювати впродовж усього 2019 р. й без дотримання регуляторних процедур (пункт 52 Розділу I Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо покращення адміністрування та перегляду ставок окремих податків і зборів»)[265].

У бюджетному законодавстві на 2019 р. для підтримки місцевих бюджетів продовжено фінансування з державного бюджету, а не з місцевих бюджетів, оплати послуг із патронату над дитиною й виплат соціальної допомоги на утримання дитини в сім'ї патронатного вихователя (до 2027 р.), завдяки чому в місцевих бюджетах збережено щонайменше 21 млн грн.

---

[265] Як зміни до Податкового кодексу вплинуть на виконання місцевих бюджетів у 2019 році. URL: https://decentralization.gov.ua/news/10299?page=3 (дата звернення: 21.01.2019).

Також у процесі бюджетних змін не допущено:

– погашення за рахунок місцевих бюджетів заборгованості за середньостроковими позиками – у такий спосіб збережено 9 млрд грн;

– вилучення залишків коштів місцевих бюджетів, що надійшли як відшкодування втрат сільськогосподарського й лісогосподарського виробництва, які не використані впродовж двох років, тобто уникнено втрат на 800 млн грн;

– перекладання на місцеві бюджети фінансування закладів вищої освіти державної власності I–II рівнів без статусу окремих юридичних осіб, що дозволить зберегти власний ресурс місцевих бюджетів в обсязі 862,4 млн грн;

– покладання на міста та ОТГ відповідальності обласного рівня за надання гарантій за місцевими запозиченнями, тобто міста та ОТГ убезпеченні від необхідності розраховуватись за борги обласної влади[266].

У процесі інституційних змін у бюджетно-податковому законодавстві для ОТГ вперше передбачено розширення додаткових джерел надходжень. Відтак, для міст обласного значення й ОТГ зараховуються надходження від штрафних санкцій за порушення законодавства про працю у сфері містобудівної діяльності, що накладаються відповідними органами місцевого самоврядування. Орієнтовні надходження у 2019 р. від цих санкцій мали становити 440 млн грн. Також 37 % рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування. У Податковому кодексі збільшено в 1,5 раза ставки за цим податком, проте тимчасово у 2019 р. 13 % цієї рентної плати будуть перераховуватись до спеціального фонду Держбюджету. Потенційні додаткові доходи місцевих бюджетів становитимуть 260 млн. грн.

У цілому фіскальна децентралізація, яка реалізується через бюджетно-податковий механізм управління фінансовим потенціалом адміністративно-територіальних одиниць, має ряд позитивних ознак.

Так, найвагомішим результатом фіскальної децентралізації є зростання частки місцевих податків і зборів у доходах місцевих

[266] Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. Аналітична доповідь. авт.: Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. та ін. Національний інститут стратегічних досліджень. К.: 2019. 115, [12] с.

бюджетів із 2,5 % у 2012–2014 рр. до 30 % у 2018 р. здебільшого за рахунок передання окремих податків і зборів до місцевих бюджетів. У 2018 р. обсяг місцевих бюджетів уперше перевищив обсяг державного бюджету і становила 52 % консолідованого бюджету України. Для порівняння, у 2014 р. ця частка складала 42 %. Стандарт співвідношення доходів державного й місцевих бюджетів більшості країн ЄС – 50:50 – може вважатися досягнутим. Через місцеві бюджети в Україні перерозподіляється понад 15 % ВВП[267].

Частка власних доходів місцевих бюджетів (загальний фонд) у ВВП у 2018 р. становила 7,1 % (у 2014 р. – 5,1 %), у 2019 р. складе 6,8 % (прогноз), а самі власні доходи місцевих бюджетів зросли з 68,6 млрд грн у 2014 р. до 234,1 млрд грн у 2018 р., за прогнозом на 2019 р. – 267 млрд грн. Власні доходи на одного мешканця зросли з 203,4 грн у 2016 р. до 415,4 грн у 2018 р. (+31,5 %), а за прогнозом на 2019 р. становили 503,9 грн (+23,1 %)[268].

Між тим залишається проблемою практична залежність місцевих бюджетів від трансфертів із державного бюджету. У Законі України «Про Державний бюджет на 2018 рік» обсяг міжбюджетних трансфертів для місцевих бюджетів становив 314 млрд грн. Із них міжбюджетні трансферти з загального фонду складали 300 млрд грн, зі спеціального – 14 млрд грн. У Законі України «Про Державний бюджет на 2019 рік» до місцевих бюджетів передбачено спрямувати загалом 40 різних видів дотацій і субвенцій, із них 29 субвенцій і 5 видів дотацій – із загального фонду державного бюджету.

Це створює потенційну можливість «ручного» втручання у фіскальну сферу ОТГ, зокрема з позаекономічною (і корупційною) мотивацією. У свою чергу, формується ризик фінансової ненадійності ОТГ як економічних контрагентів. Так, у 2017–2018 рр. «непоодинокими були ситуації, коли головні розпорядники коштів місцевих бюджетів не могли своєчасно відшкодовувати вартість субсидій і пільг, наданих населенню». Це відбулося через несвоєчасний перерахунок державою субвенцій. За експертними оцінками, потенційні втрати місцевих бюджетів за несвоєчасний перерахунок державою субвенції у 2017–

[267] Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу: аналітична доповідь / Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. та ін. Національний інститут стратегічних досліджень. К.: 2019. 115 с.

[268] Там само.

2018 рр. у разі подання до суду підприємствами по всій Україні можуть становити близько 7 млрд грн[269].

Сумарний обсяг фінансового ресурсу місцевих бюджетів у 2019 р. становитиме 588,9 млрд грн, що на 35,6 млрд грн або на 6,4 % більше, ніж у 2018 р. Аби збільшити ресурс місцевих бюджетів, на місцях залишаються надходження від податку на доходи фізичних осіб від доходів за здавання в оренду земельних ділянок; 5 % рентної плати за видобуток вуглеводнів; земельний податок за лісові землі; 13,44 % акцизного податку з пального. Загалом на 2019 р. для всіх територіальних громад залучено додатковий ресурс в обсязі 44,6 млрд грн. За оцінкою Міністерства фінансів України, доходи місцевих бюджетів у 2019 р. зростуть, порівняно з 2018 р. на 41,4 млрд грн (на 16,6 %) – до 291,1 млрд грн[270].

Враховуючи особливості роботи комунальних підприємств, які надають послуги ЖКГ, згідно зі змінами механізму справляння ПДВ, вони цей податок будуть сплачувати після отримання коштів від споживачів, а не з моменту фактичного надання послуг. Це забезпечить комунальним підприємствам вчасні розрахунки зі сплати податків й уникнення заборгованості з їх сплати.

Новий механізм розподілу коштів дотації на здійснення переданих із державного бюджету видатків з утримання закладів освіти й охорони здоров'я. Обласна влада розподілятиме ресурс за погодженням з урядом, що має убезпечити від упередженого й суб'єктивного розподілу ресурсу. Для забезпечення справедливості Асоціація міст України наполягала у своїх рекомендаціях запровадити прямий розподіл цієї дотації між місцевими бюджетами[271].

Такі зміни дають можливість збільшити обсяги допомоги держави у фінансуванні місцевих бюджетів шляхом надання дотацій і розподілу субвенцій. Порівняно з 2018 р. суми коштів, відповідно до секторальної децентралізації, у 2019 р. збільшено. Також є й нововведення,

---

[269] Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу: аналітична доповідь / Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. та ін. Національний інститут стратегічних досліджень. К.: 2019. 115 с.

[270] За даними Вісника «Асоціація міст України» № 159 за грудень 2018 – січень 2019 року. URL: https://auc.org.ua/sites/default/files/library/159.pdf (дата звернення: 08.02.2019).

[271] Там само.

зокрема введення податку на лісові землі, визнання необхідності зміни зарахування ПДФО за місцем проживання фізичної особи, а не за місцем її праці.

Щодо продовження реформи децентралізації в контексті бюджетно-податкових змін, то тут варто наголосити на тому, що, згідно зі змінами в бюджетному законодавстві, обласні ради отримають право здійснювати зовнішні запозичення й надавати місцеві гарантії, на чому попередньо не наголошували.

Забороняється видача державних чи місцевих гарантій підприємствам-боржникам, які не повернули гарантовані кредити або мають борг перед банком або державою.

Видатки на медичну реформу у контексті державних гарантій медичного обслуговування стають захищеними.

ПДФО з доходу від оренди землі сплачуватиметься за місцем знаходження земельної ділянки. Досі цей момент не було врегульовано.

Проте є ризик уповільнення впровадження змін, що може відбутися через нестачу коштів і бюджетні дисбаланси. Так, у 2018–2019 рр. за обласними бюджетами було закріплено видатки з виплати зарплат працівникам технікумів і коледжів. Але через невиконання бюджету з утриманням коледжів виникли проблеми – дірку майже у 3,5 млрд грн довелося частково перекривати за рахунок нерозподілених залишків освітньої субвенції.

Наступного року цей ризик може торкнутися пенсійної системи. У матеріалах бюджетного комітету зазначається, що з огляду на запланований у наступному році перерахунок пенсій ризики касових розривів на виплату пенсій можуть збільшитись. Наслідок – обсяги позичок Пенсійного фонду із єдиного казначейського рахунку на їх покриття зростуть. За негативного сценарію це може призвести до повторення ситуації із затримкою виплати пенсій та інших соціальних виплат, як це сталося влітку 2018 р.

Інший суттєвий ризик пов’язаний із розподілом субвенцій і дотацій. Різні програми видатків і програми підтримки галузей (наприклад сільської медицини) на місцевому рівні фінансуються, зокрема, за рахунок дотацій і субвенцій. Уряд традиційно використовує ці фінансові інструменти для впливу на місцеві еліти, намагаючись блокувати або пришвидшити потрібні зміни-рішення. Найбільше цей ризик стосується децентралізації. Тривожний сигнал – проєкт кошторису не

містить розподілу між місцевими бюджетами 15 трансфертів із державного бюджету, що становить 40,5 % їх загальної кількості (37). Про це йдеться у висновках бюджетного комітету щодо проєкту держбюджету[272].

У контексті завдань проведення та прискорення децентралізації зростає потреба у визначенні комплексу нагромаджених практикою децентралізації проблем, які свідчать про її недостатню нормативну й інституційну врегульованість і впливають на перспективи створення нових ОТГ:

– незрозумілі межі управлінських свобод об'єднаних територіальних громад. Внаслідок невирішення питання з наглядом за діяльністю громад і рішеннями їх управлінських органів ці питання залишаються на розсуд самих громад. У разі ухвалення рішень, які не належать до компетенції громади або звужують права громадян, це створює прецедент щодо можливості і подальшого ухвалення таких рішень;

– відсутність зрозумілих і чітких перспектив того, що відбудеться після 100 % об'єднання громад, як це змінить структуру управління й розподіл адміністративних важелів і ресурсів;

– відсутність розуміння того, як об'єднані територіальні громади мають самовизначитися на території району й регіону, якою буде їх взаємодія із цими територіальними утвореннями;

– слабка прив'язка системи реформування місцевого самоврядування до процесів, що відбуваються в цілому у країні, зокрема до секторальних реформ. Зміна місцевого самоврядування змушує змінюватися і систему секторального управління в державі: від зміни переліку даних, що підлягають статистичним спостереженням, до зміни механізмів реалізації управлінських рішень центральних органів виконавчої влади на місцях;

– неможливість чітко встановити, як впливає формування об'єднаних територіальних громад на якість життя людини, відсутні критерії оцінки впливу складових реформи децентралізації на формування життєвого середовища громадян;

---

[272] Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу: аналітична доповідь / Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. та ін. Національний інститут стратегічних досліджень. К.: 2019. 115 с.

– незабезпеченість органів самоврядування об'єднаних територіальних громад достатньою кількість компетентних та фахових спеціалістів, як результат низька активність участі громади у розробці і поданні інвестиційних проєктів до ДФРР та іноземних грантових фондів;

– домінування особистих інтересів керівників органів місцевого самоврядування ОТГ над інтересами громади, відсутня тісна співпраця з активістами громади, що впливає на наявність проявів корупційних рішень та дій таких керівників[273].

Для ефективного управління фінансовим потенціалом на рівні адміністративно-територіальних одиниць, який впливає на формування спроможних територіальних одиниць, у бюджетно-податковому механізмі цих територіальних утворень потрібно розробити дієві інструменти й важелі впливу.

Міжнародна практика, а останнім часом і досвід успішних вітчизняних громад дозволяють встановити базовий набір інструментів сприяння економічному розвитку, застосування яких належить до компетенції громад і має дозволити на практиці реалізувати можливості, які надає децентралізація.

Впровадження публічно-приватного партнерства здійснюється у виконанні повноважень органів місцевого самоврядування. Співпрацюючи з приватним бізнесом на засадах партнерства, органи місцевого самоврядування базового та регіонального рівнів знижують навантаження на місцевий бюджет. Також мають можливість оптимізувати витрати, а відтак, і вартість надання певних послуг, поліпшити їхню якість завдяки введенню конкурентних засад. Також завдяки «…публічно-приватному партнерству знизиться навантаження на управлінські структури, а отже, зменшиться чисельність бюрократичного апарату, при цьому буде залучено значні приватні ресурси для реалізації великомасштабних проєктів»[274]. Водночас реалізація партнерства сприятливо впливає на ділове середовище в межах ОТГ: знижується рівень ризиків для приватних партнерів, зростає публічний попит на їхні товари і послуги, що посилює економічну активність,

[273] Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу: аналітична доповідь / Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. та ін. Національний інститут стратегічних досліджень. К.: 2019. 115 с.

[274] Там само.

створюються передумови поліпшення взаємовідносин між органами самоврядування й місцевим бізнесом, проведення між ними діалогу на постійній основі. Відбувається формування локальної ідентичності територіальної громади. Чинним законодавством визначено поняття державно-приватного партнерства, яке передбачає, зокрема, «…співробітництво між територіальними громадами та юридичними особами й фізичними особами-підприємцями, що здійснюється на основі договору й може набувати форми концесії, управління майном та спільної діяльності»[275]. В Україні станом на 1 липня 2018 р. укладено 192 договори, з яких реалізується 66 (41 договір концесії, 24 договори про спільну діяльність, 1 договір державно-приватного партнерства), 126 договорів не реалізується (4 договори – закінчено термін дії, 9 договорів – розірвано, 113 договорів – не виконується)[276]. Проте формування законодавства про концесії як найбільш «ґрунтовний» вид ППП в Україні залишається незавершеним. Інші форми партнерської співпраці передбачені законодавством, проте чинні правові норми роблять їх вельми зарегульованими. Так, згідно з законом, серед ознак державно-приватного партнерства мають бути надання прав управління або придбання / створення об'єкта власності, який, до того ж, не можна приватизувати до завершення дії угоди, термін якої має бути щонайменше 5 років. На нашу думку, на практиці спектр форм ППП має бути значно ширшим, ніж формалізований законом. Зокрема, до таких форм варто відносити угоди, що укладаються з приватними компаніями на тривалий період (рік і більше) для виконання важливих для життєдіяльності громад функцій, диверсифікації надавачів соціальних послуг, реалізації соціального підприємництва тощо, навіть якщо вони не передбачають об'єднання ресурсів. Зміна терміна «державний» на «публічний» дозволила б включити до числа партнерів органи самоорганізації населення, відмінні від органів самоврядування територіальних громад (наприклад, ОСББ), а також громадські

[275] Про державно-приватне партнерство: Закон України від 1 липня 2010 року 2404-VI URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17 (дата звернення: 12.02.2018).

[276] Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування (грудень 2017 року) на 10 січня 2018 року. URL: https://decentralization.gov.ua/news/7997 (дата звернення: 09.02.2019).

об'єднання[277]. Розвиток та формування високого рівня соціального капіталу в межах адміністративно-територіальних одиниць буде основою усталеності таких публічних партнерств, навіть в умовах відсутності чітко визначених договірних зобов'язань.

Забезпечення ефективного використання тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів громад шляхом придбання облігацій державної позики як альтернатива депозитам. У січні Уряд прийняв рішення призупинити до кінця 2019 р. розміщення в банках тимчасово вільних коштів загального фонду місцевих бюджетів. Відповідні зміни були затверджені постановою КМУ від 23.01.2019 № 53 «Про внесення змін до Порядку розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках у банках».

Зазначена ініціатива викликала певний резонанс серед окремих керівників органів місцевого самоврядування, адже за допомогою розміщення тимчасово вільних бюджетних коштів муніципалітети отримували додаткові надходження до місцевих бюджетів у вигляді сплачених банками відсотків за їх користування. Так, у 2018 р. надходження до місцевих бюджетів за розміщення тимчасово вільних коштів на депозитних рахунках склали 1,3 млрд грн, що становить 0,6 % від суми доходів загального фонду місцевих бюджетів України (без урахування трансфертів із державного бюджету). І, за існуючої критики центральних органів влади, органи місцевого самоврядування мали змогу профінансувати більше капітальних видатків, які пов'язані із вдосконаленням інфраструктури їх територіальних громад.

Централізовано визначено, що альтернативним варіантом використання тимчасово вільних коштів загального фонду місцевих бюджетів може бути їх розміщення шляхом придбання державних цінних паперів. Це регламентується частиною восьмою статті 16 Бюджетного кодексу й нормами постанови КМУ від 23.05.2018 № 544 «Про затвердження Порядку розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів шляхом придбання державних цінних паперів». Для органів місцевого самоврядування такий інструмент управління

[277] Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу: аналітична доповідь / Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. та ін. Національний інститут стратегічних досліджень. К.: 2019. 115 с.

тимчасово вільними бюджетними коштами є відносно новим і потребує детального вивчення. Але у цьому випадку спрацьовує принцип соціальної справедливості, за якого держава через механізм продажу державних цінних паперів користується коштами централізованих фондів держави.

Врегулювання питання визначення ставок місцевих податків та зборів органами місцевого самоврядування та впровадження їх адміністрування на місцевому рівні. Згідно з Податковим кодексом до місцевих податків і зборів належать такі: податок на майно (нерухомість, землю та транспортний податок), єдиний податок, збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір. Установлення інших податків і зборів забороняється. При цьому єдиний податок, транспортний податок та плата за землю встановлюються в обов'язковому порядку, питання про встановлення податку на нерухомість, збору за місця для паркування та туристичного збору вирішують місцеві ради. Власне, саме цими платежами обмежено можливості громад варіювати рівнями фіскального навантаження для створення умов для ведення бізнесу. При цьому можливості варіювання ставками вельми обмежені, оскільки для більшості нарахувань їхні рамки вже визначено на загальнодержавному рівні. Утім певні можливості зниження фіскального навантаження містить визначення правил і механізмів адміністрування. Тому так, як питома вага місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів у процесі децентралізації постійно зростає, виникає потреба в органів місцевого самоврядування в отриманні більших повноважень щодо регулювання механізмів адміністрування цих податків та зборів. Що, в кінцевому підсумку, стимулюватиме органи місцевого самоврядування усіх рівнів до активізації їх дій у заходах детінізації усіх суб'єктів господарювання малого та середнього бізнесу як платників єдиного податку, детінізації фонду оплати праці з чітким контролем незареєстрованої зайнятості та інвентаризацією усіх об'єктів оподаткування в податку на майно.

Врегулювання умови оренди майна та земель громади із відкриттям ринку землі. Як засвідчує досвід, у кінці 90-х та початку 2000-них років, значна кількість приміщень комунальної власності була передана, на умовах оренди, для здійснення діяльності підприємствам малого і дрібного бізнесу та фізичним особам-підприємцям. Це часто приводило до того, що безвідповідальними орендарями таке

майно було приведене до аварійного технічного стану та в подальшому не можлива його експлуатація. У таких випадках це майно продавали через приватизацію за низькою ціною. Також органами місцевого самоврядування не повною мірою ведеться облік безгосподарного майна (зокрема, незатребуваної спадщини). Для того щоб врегулювати усі питання із майном комунальної форми власності та безгосподарним майном, органам місцевого самоврядування необхідно провести інвентаризацію таких приміщень.

На сьогодні, коли вирішується питання про функціонування ринку землі, більш суттєвою проблемою, яка потребує врегулювання, є землевідведення. Оскільки ОТГ досить часто стикаються з труднощами щодо винайдення нерозподілених земельних ділянок для потреб громади, необхідна інвентаризація земельних ділянок несільськогосподарського призначення, які розташовані на території громади, із контролем за фактичними обґрунтованими межами землевідведення й дотриманням його цільового призначення, а також проведення обліку усіх земель сільськогосподарського використання, що перебувають у розпорядженні органів ОТГ.

Забезпечення інформаційної та правової підтримки. Види такої підтримки обмежуються фактично лише потребами членів громад і ресурсними можливостями та компетентністю органів місцевого самоврядування. Серед найпоширеніших інформаційних органів на місцевому рівні є організація інформування щодо інвестиційних можливостей на території громади, підтримки у підготовці інвестиційних пропозицій, супроводу інвесторів; пошук ринків збуту для продукції місцевих підприємств на ринках інших регіонів; надання консультаційної і правової допомоги у виході на зовнішній ринок; формування інфраструктури надання юридичних, інформаційних, інших послуг для підприємців; організація обміну виробничим й організаційним досвідом (включаючи взаємні поїздки) з іншими громадами, регіонами та на міжнародному рівні; проведення професійних навчань, тренінгів для представників бізнесу і співробітників органів урядування; сприяння впровадженню сучасних організаційних форм ведення бізнесу (упровадження цифрових технологій, утворення кластерів, смарт-спеціалізація); надання правової підтримки у відстоюванні прав місцевих підприємств перед контрольними і правоохоронними органами. Останнім часом дедалі більшого значення набуває створення умов для підтримки високотехнологічних стартапів, які включають надання фі-

зичної інфраструктури (приміщень), консультування й навчання з управління інтелектуальною власністю, допомогу в налагодженні зв'язків із технологічними платформами чи мережами тощо. Значні перспективи в залученні приватних підприємств, громадських організацій для надання на замовлення громади необхідних консультаційних, правових, організаційних, тренінгових, рекрутингових та інших видів послуг.

Організація муніципальних позик та спеціальних фондів для фінансування окремих проєктів за добровільною участю членів громади. Оскільки чинне законодавство суттєво обмежує перелік можливих суб'єктів муніципальних запозичень, доцільнішим видається формування цільових фондів, зокрема шляхом утворення спеціальних благодійних громадських організацій, ендавмент-фондів бюджетних установ громади. Із їхньою допомогою створюватиметься можливість реалізації важливих проєктів у сферах соціальної й комунікаційної інфраструктури, що дозволить розвантажити видатки бюджету ОТГ для спрямування на цілі розвитку. Власне, такі фонди належать до інститутів розвитку, про які йтиметься нижче. Зміцнення соціального капіталу громади сприятиме ефективності функціонування цього інструменту. Зазначимо, що запроваджена у 2019 р. заборона ОТГ розміщувати бюджетні кошти на депозитних рахунках суттєво ускладнила фінансування вартісних проєктів, які потребують накопичення значних коштів, можливо, упродовж декількох років.

Енергетичний моніторинг і аудит. У зв'язку з послідовним зростанням тарифів на енергоресурси перспективним є здійснення за рахунок (чи за пайової участі) громади енергетичного моніторингу й аудиту об'єктів житлового фонду, муніципальної інфраструктури, комунікацій та ін. Це може дати значний ефект для оптимізації витрат на заходи щодо енергозбереження, бути підставою для наступної реалізації програм співфінансування таких заходів, отримання «теплих» кредитів тощо. У підсумку складатимуться умови для вивільнення зекономлених коштів для цілей розвитку і поліпшення умов життя членів громади.

Використання потенціалу транскордонної співпраці. Чинним законодавством України суб'єктами транскордонного співробітництва визначено територіальні громади, їх представницькі органи та об'єднання[278].

[278] Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу: аналітична доповідь / Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. та ін. Національний інститут стратегічних досліджень. К.: 2019. 115 с.

Громади укладають угоди про транскордонне співробітництво й забезпечують їх виконання; беруть участь у розробленні й реалізації спільних ініціатив, заходів, проєктів, програм та стратегій; утворюють органи транскордонного співробітництва; приймають рішення про вступ до відповідних міжнародних асоціацій, інших об'єднань; вносять пропозиції щодо організації прикордонної торгівлі, запровадження спеціального порядку пропуску через державний кордон; організовують і координують роботу з підготовки й реалізації проєктів (програм) транскордонного співробітництва; забезпечують виділення з місцевих бюджетів коштів на розвиток транскордонного співробітництва тощо. Реалізація наявного організаційного потенціалу вимагає налагодження належного інформування про перспективні можливості транскордонної співпраці, відповідної правової підтримки, залучення для надання різних видів підтримки ресурсів МЗС. Важливим є врахування перспектив транскордонної співпраці при укладенні міждержавних угод – в екологічній, транспортній, туристичній, інших сферах. Перспективними є створення туристичних і рекреаційних кластерів, співпраця у вирішенні питань захисту довкілля, кооперація в науково-технологічній та освітній сферах. Значний потенціал містять внесені до Закону України «Про транскордонне співробітництво» у 2018 р. положення щодо участі в єврорегіональному співробітництві.

За таких умов коректний вибір пріоритетів і напрямів інвестування місцевими громадами набуває принципової важливості. Існує можливість впливу з боку держави на певну частину інвестиційних видатків громад, які здійснюються в рамках отриманих централізованих ресурсів та як співфінансування проєктів, що фінансуються з Центру й міжнародними організаціями. Проте визначення напрямів інших капітальних видатків є прерогативою органів місцевого самоврядування. Оптимізації цього сегменту публічного інвестування сприятимуть ефективне стратегування місцевого розвитку, зміцнення управлінської спроможності органів місцевого самоврядування, рівень інституційного забезпечення розвитку, залучення до визначення пріоритетів інвестування основних стейкхолдерів, забезпечення горизонтальної й вертикальної співпраці[279].

[279] Податки і збори: сучасні тенденції та перспективи / за ред. В. М. Мазярчука. Київ: ФОП «Лопатіна О.О.», 2019. 392 с.

Здійснення публічних інвестицій не лише сприяє повноті й ефективності виконання основних компетенцій громад, але й є важливим і потенційно досить потужним інструментом для посилення дієздатності громад у довгостроковій перспективі. Для цього політика громади щодо публічних інвестицій має бути орієнтована на дотримання низки вимог:

– здійснюватися на стратегічних засадах – відповідно до заздалегідь визначених довгострокових цілей і пріоритетів (що створює можливості включення співпраці з громадою до стратегічних планів приватного сектору);

– сприяти консолідації потенціалу території довкола виконання завдань місцевого розвитку (насамперед шляхом створення відповідної комунікаційної інфраструктури);

– сприяти підвищенню рівня капіталізації й раціоналізації використання місцевих ресурсів (зокрема шляхом розвитку комунальної інфраструктури, яка зменшує витрати бізнесу і поліпшує умови продуктивного використання ресурсів; а також соціальної (включаючи освітню й медичну) інфраструктури, яка оптимізує реалізацію людського потенціалу громади).

Усі вищеперераховані заходи в бюджетній і податковій підсистемі бюджетно-податкового механізму призведуть до вдосконалення його функціонування в процесі децентралізації, забезпечать поглиблення впливу його важелів, інструментів, методів та форм мобілізації фінансових ресурсів місцевих бюджетів і їх використання на ефективне управління фінансовим потенціалом адміністративно-територіальних одиниць як основи їх збалансованого розвитку.

Дієвість усіх запропонованих інституційних важелів бюджетно-податкового механізму підвищить його роль в управлінні фінансовим потенціалом адміністративно-територіальних одиниць. Відтак, зміни у нормативно-правовому законодавстві в бюджетній та податковій сферах, територіальній організації інститутів місцевої влади, їх співробітництва з юридичними особами та громадою є важливими інституційними аспектами в управлінні фінансовим потенціалом адміністративно-територіальних одиниць.

РОЗДІЛ 4
НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

4.1. Перспективи використання податкових інструментів регіонального розвитку

Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на засадах децентралізації, яка реалізується з 2015 р., створила нові можливості для розвитку майже тисячі нових об'єднаних територіальних громад, міст обласного значення, області отримали нові податкові надходження, а система бюджетного вирівнювання сприяла мотивації для органів місцевого самоврядування (ОМС) територіальних громад та регіонів у стимулюванні місцевого та регіонального розвитку. Попри це, як зазначається у «Стратегії регіонального розвитку України на 2021–2027 рр.», ще не відбулась реальна конвертація нових можливостей для розвитку громад та регіонів у кращу якість життя людини незалежно від місця її проживання. Відсутні зміни у зміцненні партнерських відносин між регіонами, зменшенні міжрегіональної та внутрішньорегіональної асиметрії за показниками економічного розвитку та якості життя[280]. Спостерігається високий рівень концентрації бідності в більшості регіонів, України. Чисельність населення із доходами нижче прожиткового мінімуму і рівень безробіття в них значно перевищують допустимий граничний рівень

Спад економіки регіонів обумовлений вихідним рівнем їх розвитку. Найбільше зниження економічних показників відбулося в менш сприятливих до реформи регіонах. На соціально-економічний стан регіонів вплинули й інші фактори: темпи і масштаби економічних перетворень, взаємини регіональної еліти з центром. Істотне значення

[280] Державна стратегія регіонального розвитку України на 2021–2027 рр., затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text

мала історично сформована спеціалізація економіки регіону і можливість використовувати природно-ресурсний потенціал і вигоди географічного положення для зовнішньоекономічного співробітництва.

На цьому етапі економічного розвитку бюджетна децентралізація, що спричинила суттєвий перерозподіл бюджетних ресурсів на користь місцевого самоврядування, себе вичерпала. Нині на перший план виходить завдання економічного розвитку, збільшення валового регіонального продукту, створення нових робочих місць, зменшення безробіття, покращення зайнятості. Характеристика елементів оподаткування й організації адміністрування місцевих податків і зборів, відповідно до Податкового кодексу України, показана в таблиці 4.1.

Тому питання державного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів набуває особливої актуальності. Найважливішим його інструментом практично у всіх розвинених країнах є податкове стимулювання, яке передбачає надання безпосередніх фінансових вигід, які заохочують відкриття, розширення або продовження діяльності компаній на території певного регіону. Його істотна відмінність від інших інструментів стимулювання економічного розвитку полягає в тому, що місцеві органи влади (муніципалітети) вибірково надають ці стимули певним категоріям платників податків, припускаючи, що інвестиції, відкриття або розширення компаній не відбудуться без подібних стимулів.

Податкове стимулювання безпосередньо впливає на податкові зобов'язання бізнесу й на його операційні витрати, пов'язані з розміщенням на певній території. Ухвалюючи рішення щодо розміщення бізнесу на території муніципалітету, інвестори переважно розглядають п'ять аспектів ведення бізнесу, пов'язаних з оподаткуванням:

– загальне податкове навантаження;

– будь-які податки на майно та нерухомість;

– податки на бізнес, які відрізняються від інших юрисдикцій;

– податок на майно, що використовується для комерційної діяльності;

– податок у разі купівлі істотної частки в бізнесі[281].

[281] Богер О.В. Податкове регулювання становлення інноваційної економіки: дис. канд. екон. наук: 08.00.03. К., 2016. 196 с.

Таблиця 4.1

Характеристика елементів оподаткування й організації адміністрування місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України[282]

Види місцевих податків і зборів	Платники податків	Організація податкового адміністрування
Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	Фізичні та юридичні особи, в тому числі нерезиденти, які є власниками об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості	Сплачується через установи банків за місцем розташування об'єкта оподаткування, а в сільській та селищній місцевості – через каси сільських (селищних) рад або рад ОТГ
Транспортний податок	Фізичні та юридичні особи, які мають зареєстровані в Україні згідно з чинним законодавством власні легкові автомобілі, що є об'єктами оподаткування	Сплачується через установи банків за місцем реєстрації об'єктів оподаткування
Земельний податок	Власники земельних ділянок, земельних часток (паїв) і землекористувачі	Сплачується рівними частками власниками і землекористувачами земельних ділянок за місцезнаходженням земельної ділянки
Збір за місця для паркування транспортних засобів	Юридичні особи і фізичні особи-підприємці, які організовують та провадять діяльність із паркування транспортних засобів на майданчиках для платного паркування та спеціально відведених автостоянках	Сплачується за місцезнаходженням об'єкта оподаткування
Туристичний збір	Громадяни України, іноземці й особи без громадянства, які прибувають на територію адміністративно-територіальної одиниці, на якій діє рішення про встановлення туристичного збору	Сплачується за місцезнаходженням податкових агентів
Єдиний податок	Фізичні особи – підприємці, юридичні особи – суб'єкти господарювання будь-якої організаційно-правової форми, с.-г. товаровиробники	Сплата податку платниками 1-ої – 3-ої груп здійснюється за місцем податкової адреси, 4-ої групи – за місцем розташування земельної ділянки

[282] Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI зі зміна та доповненнями. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17

Діапазон застосування цього інструменту в різні періоди розвитку держав залежить від стану їх економіки. В умовах кризи і спаду економіки роль держави і відповідно податкове стимулювання зростає. Особлива роль у цьому належить прогресивному оподаткуванню, за допомогою якого відбувається перерозподіл доходів і стягування податків виходячи з платоспроможності населення. Застосовується комплексна система диференційованих податкових пільг для розвитку пріоритетних з точки зору національних інтересів сфер підприємницької діяльності. Створюється сприятливе податкова середовище в економічно відсталих регіонах країни.

Активізація державного, в тому числі податкового регулювання в Україні необхідне через досить нестійкі позитивні тенденції політичної та соціально-економічної стабілізації, що проявилися в 2014–2020 рр., та її значну залежність від зовнішніх факторів . Її підсилюють:

– нездатність нерозвиненого ринкового механізму забезпечити саморегуляцію і стійке зростання економіки, подолати кризу, інфляцію, безробіття, бідність;

– різко зростаюча диференціація економічного потенціалу, рівня і якості життя населення регіонів;

– критична концентрація бідності в окремих регіонах і необхідність зближення рівнів їх соціально-економічного розвитку для забезпечення єдності України;

– суперечливість податкової політики та неефективність податкового регулювання.

Податкові інструменти спрямовані на активізацію внутрішніх можливостей регіону для досягнення ефективного його розвитку та забезпечення високих стандартів життя населення. Характерною особливістю такого типу інструментів є орієнтація на внутрішні потреби регіону. Крім того, податкові інструменти дозволяють збільшити надходження до бюджету регіону, що сприятиме реалізації стратегічних пріоритетів розвитку. При цьому зазначимо, що існує цілий ряд податкових стимулів, які відрізняються між собою як структурою, так і обсягом фінансової допомоги, що надається. Серед них можна назвати:

– податковий інвестиційний кредит – вирахування з оподатковуваного місячного доходу юридичних осіб суми на інноваційне інвестування. Інструмент спрямований на розвиток інновацій у економічній, соціальній та екологічній сферах діяльності;

– податкові преференції для підприємств регіону, які здійснюють інноваційну діяльність та впроваджують енергозберігаючі технології, що сприятиме розвитку пріоритетних напрямів економічної діяльності на території регіону шляхом часткового звільнення від оподаткування юридичних осіб, що здійснюють таку діяльність;

– зменшення чи повне звільнення від оподаткування коштів, спрямованих на створення венчурних інноваційних фондів;

– звільнення від податків сум реінвестованого прибутку та прибутку, спрямованого на підготовку та підвищення кваліфікаційного рівня персоналу тощо;

– звільнення новостворених суб'єктів господарювання від оподаткування на певний період (податкові канікули), введення спрощеної системи оподаткування, обліку й звітності суб'єктів малого підприємництва, касовий метод податкового обліку з ПДВ та ін., що сприятиме зацікавленості в розвитку підприємницької ініціативи населення;

– пільгове оподаткування інвестиційних вкладень у малий та середній бізнес, спрямованих на впровадження енергозберігаючих технологій, стимулювання виробництва екологічної продукції тощо;

– прискорена амортизація тощо.

У цілому податкові інструменти передбачають поступове зменшення оподаткування доходів фізичних осіб та комплексно стимулюватимуть економічну, соціальну та екологічну сфери, забезпечуючи тим самим досягнення економічного зростання в регіоні та високих стандартів життя населення.

Однак серед існуючих пільг домінують пільги соціального призначення, а ті, що повинні стимулювати економічні процеси недостатньо ефективні, або не виконують свого прямого призначення. Пільги повинні сприяти не тільки нарощуванню прибутку підприємств, але й стимулювати його реінвестування з метою розширення діяльності. Також додамо, що значна частина пільг передбачає звільнення від оподаткування або зниження ставки оподаткування для суб'єктів господарювання на територіях пріоритетного розвитку тощо. Такі пільги сприяють лише створенню нових підприємств у певних регіонах, але аж ніяк не вирішують проблему їх подальшого ефективного розвитку загалом.

Таким чином, як свідчить практика, діюча сьогодні в Україні податкова система є однією з найбільш складних і найменш ефективних,

не відповідає міжнародним стандартам, а тим самим не сприяє створенню необхідних передумов для структурної перебудови регіональної економіки та її зростання.

Податки – основа існування сучасної держави, тому їх використання в процесі регулювання економіки вимагає ретельного прогнозу податкових наслідків. Для здійснення такого прогнозування необхідно визначити інструменти та критерії оцінки ефективності податкового регулювання.

Порівняльний аналіз практики оподаткування в Україні і західних країнах виявив, що залежно від доцільності застосування одні і ті ж інструменти податкового регулювання в різних державах і регіонах можуть бути і ефективними, і неефективними[283].

Так, у розвинених країнах широко використовуються:

– зміни в структурі податкової системи (федеральні, регіональні, місцеві податки і регулюють закріплені податки);

– варіація податкових ставок і податкових пільг;

– створення вільних економічних та офшорних зон.

Аналіз використання цих податкових інструментів в Україні виявив їх невідповідність соціально-економічній ситуації. Так, незважаючи на кризу і спад економіки упродовж 2016–2020 рр., кількість податків і розмір податкових ставок у країні збільшувалися. Ідефікс держави було скорочення дефіциту бюджету за допомогою підвищення рівня оподаткування.

Дотаційні регіони фактично не можуть реалізувати надані їм права через великий дефіцит їх бюджетів. Ідея утворення вільних економічних зон (ВЕЗ) і зон пільгового оподаткування також не дало очікуваних результатів. Основною причиною цього стали недосконалість законодавства і відсутність системного підходу до вирішення проблеми. Це питання повністю не врегульовано до цього часу – практично кожен регіон України може обґрунтувати необхідність створення ВЕЗ саме на його території. Постійно виникає конфлікт при розподілі коштів між регіонами. Тому важливо визначити наявні в кожному регіоні можливості для саморозвитку, встановити, в яких регіонах створення пільгового оподаткування може стати важливою

[283] Алле М. Условия эффективности в экономике / пер. с франц. Л.Б. Азимова, А.В. Белянина, И.А. Егорова, Н.М. Калмыковой. М.: Наука для общества, 1998.

умовою залучення інвестицій і забезпечення фінансової самодостатності[284].

У 2010 р. введено в дію новий Податковий кодекс. З 2011 р. реалізується принцип нейтральності оподаткування при різкій поляризації якості життя населення та необхідності структурних перетворень національної економіки. При цьому Податковий і Бюджетний кодекси не взаємопов'язані між собою.

У Податковому кодексі не встановлено регулюючі та закріплені податки, хоча в Бюджетному кодексі формування і місцевих бюджетів визначено в основному за рахунок регулюючих податків і власних доходів. Сьогодні здійснюється поступовий перехід на нову структуру податкової системи, затверджену першою частиною Податкового кодексу.

Недоліки податкової системи держави призвели до виникнення серйозних проблем системного характеру, а саме[285]:

1) значна податкова заборгованість платників податків до бюджетів різних рівнів і державних цільових фондів, що обумовлено:

– відсутністю ефективних механізмів, які б забезпечували відповідальність суб'єктів господарювання за невиконання своїх фінансових зобов'язань;

– недосконалістю системи реструктуризації податкової заборгованості підприємств перед бюджетом;

– проведенням взаємозаліків, які роблять невигідною своєчасну повну сплату податків;

– проблемами окремих галузей (наприклад паливно-енергетичного комплексу), які є найбільшими боржниками бюджету;

2) бюджетна заборгованість із відшкодування податку на додану вартість.

Серед основних причин, які ускладнюють виконання державою зобов'язань перед платниками цього податку, можна назвати такі:

– пред'явлення необґрунтованих вимог на відшкодування податку на додану вартість і заниження сум податкових зобов'язань;

---

[284] Кізима А., Кушнірик І. Спеціальні податкові режими як інструменти податкового регулювання. *Галицький економічний вісник*. 2009. № 1. С. 117–127.

[285] Лутчин Н. Статистичне вивчення якості та стійкості економічного зростання: регіональний аспект. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2011. № 129. С. 29–32.

– виконання прогнозних показників надходжень із податку на додану вартість до державного бюджету за рахунок неповернення платникам переплачених сум податку;

– недоліки нормативного законодавства, яке регулює процедуру відшкодування;

3) ухилення від оподаткування та сплати податків, що призводить до зростання рівня тіньової економіки. Це зумовлено:

– високим рівнем податкових ставок, нерівномірним розподілом податкового навантаження;

– порушенням принципу рівності платників перед законом;

– складністю і недосконалістю вітчизняного законодавства, що регулює діяльність підприємницьких структур;

– неефективністю державної бюджетної політики;

4) нерівномірне податкове навантаження, внаслідок чого найбільше навантаження покладене на законослухняних платників, позбавлених податкових пільг.

Таким чином, щоб податки стали дієвим інструментом стимулювання економічного зростання в регіоні, необхідним є реформування податкової системи України, яка сприятиме створенню стабільних умов для ведення бізнесу, збільшенню обсягу податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів і державних цільових фондів, що, в свою чергу, забезпечить ефективний розвиток регіону та високий рівень життя населення.

Податкове стимулювання є одним з найважливіших податкових інструментів, який використовується для регіонального розвитку. Місцеві органи влади часто використовують ПС, щоб привабити нові компанії або ж залучити певні технології для посилення конкурентних переваг території. Іншим мотивом місцевої влади запроваджувати ПС є прагнення пришвидшити фізичну ревіталізацію проблемних локацій (кварталів, районів тощо). Цей підхід особливо популярний у країнах із повільнішими темпами зростання, де місцеві ресурси не використовуються або використовуються неефективно.

При низькому рівні розвитку національної економіки в такій великій за територією та чисельністю населення державі, як Україна, прогрес неможливо забезпечити тільки за рахунок зростання торгівлі. Тому було б раціонально надавати цільові податкові пільги не всім малим підприємствам, а безпосередній але зайнятим виробництвом

промислової і сільськогосподарської продукції, науково-дослідними та дослідно-експериментальними роботами.

Результативність податкового регулювання в умовах тривалого кризового стану економіки при фізично і морально застарілої виробничої бази досяжна лише за умови націленості всього комплексу інструментів державного регулювання на реалізацію стратегічних цілей. Повинні застосовуватися узгоджені методи податкової, кредитної, бюджетної та промислової політики, орієнтовані на рішення конкретних завдань і програм, в першу чергу розвитку пріоритетних галузей економіки регіонів. Критичний стан промисловості, сільського господарства, транспорту, житлово-комунального господарства, тяжке становище більшості населення України вимагають своєчасних, неординарних рішень та істотного зниження рівня їх оподаткування. Зменшення доходів у результаті прийняття чергового закону, що передбачає податкові пільги, зменшення державного мита, штрафів до місцевих бюджетів усіх рівнів слід відшкодовувати за рахунок неподаткових доходів (коштів від приватизації, доходів від державної власності) і природної ренти. При такому рішенні можливі більш високі темпи відродження національної економіки.

Нестабільний стан національної економіки вимагає перетворень її структури, що веде до конфлікту інтересів держави, регіонів і підприємців. Для його подолання і стимулювання підприємницької діяльності у важливих для регіонів і держави галузях економіки слід активно використовувати коригувальні інструменти оподаткування (пільги, ставки, види податків).

З погляду місцевої влади стимулювання бізнесу до використання цих ресурсів є безпрограшною стратегією: компанії отримують податкові вигоди, щоб пришвидшити зростання економіки в громаді, а юрисдикція (місто, регіон) загалом розширює свою податкову базу завдяки залученню до господарського обігу невикористовуваних раніше ресурсів.

Зазвичай для отримання ПС платники податків мають відповідати певним вимогам, установленим місцевими органами влади. Такі вимоги різняться залежно від виду ПС, але найбільш загальними є:

– приналежність до певної галузі економіки;

– інвестування певної суми в конкретний проєкт;

– створення визначеної кількості робочих місць;

– досягнення певного рівня заробітної плати найманих працівників.

Переважно ПС надають в одній із таких форм:

– скасування податку;

– звільнення від сплати податку;

– надання податкового кредиту;

– надання податкової знижки чи зменшення податкової ставки;

– повернення податку;

– поєднання кількох стимулів одночасно.

ПС зазвичай пов’язане з певним податком і надається з конкретними цілями (таблиця 4.2).

Таблиця 4.2

Характеристика основних форм податкових стимулів[286]

Види податкових стимулів	**Сутність**	**Особливості застосування**	**Податки, щодо яких надають ПС**	**Цілі надання**	**Очікувані результати**
1	2	3	4	5	6
Скасування податку (англ. Tax abatement)	Угода між органом управління та власником майна або девелоперською компанією про відмову від оподаткування певної частини нерухомості на певний період	Може бути обмежене лише певною територією, наприклад індустріальним парком	Податок на нерухомість	Розміщення бізнесу на території юрисдикції або його розширення	Збільшення податкових надходжень після закінчення дії угоди, зростання вартості нерухомості
Звільнення від сплати податку (англ. Tax exemption)	Звільнення компаній від виконання певних податкових зобов’язань. Часто надають у	Переважно мають постійний характер і надаються для розширення	Податок на придбання бізнесу	Збільшення виробництва в провідних галузях економіки, зміцнення	Розширення податкової бази від розширення

[286] Практичний посібник «Місцевий економічний розвиток: моделі, ресурси та інструменти фінансування» підготовлено Центром громадської експертизи на замовлення проєкту міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст» (Проєкт ПРОМІС), який упроваджує Федерація канадських муніципалітетів (ФКМ) за фінансової підтримки Міністерства міжнародних справ Канади.

Продовження таблиці 4.2

1	2	3	4	5	6
	вигляді виключення з податкової бази специфічних витрат	бізнесу в пріоритетних галузях економіки		конкурентних переваг території	діяльності компаній
Податковий кредит (англ. Tax credit)	Компенсація частини податкових зобов'язань компаній через їх перенесення на майбутні податкові періоди	Безпосередньо зменшують податкові зобов'язання	Податок на прибуток підприємств, різні місцеві податки	Зростання обсягу інвестицій, збільшення кількості робочих місць	Збільшення надходжень від податку з продажу та податків на доходи
Податкова знижка (або зниження податкової ставки) (англ. Tax deduction)	Часткове зниження податкових зобов'язань платника податків через зменшення податкових ставок проти звичайних	Переважно мають постійний характер і надаються за умови здійснення певного виду економічної діяльності	Різні місцеві податки	Стимулювання розвитку певних галузей економіки, створення нових робочих місць	Розширення податкової бази від зростання місцевої економіки
Повернення податків (англ. Tax refund and rebate)	Повернення платникам частини сплачених ними податків	Переважно мають постійний характер. Найчастіше у вигляді повернення податку на прибуток	Податок на прибуток підприємств	Стимулювання інноваційної діяльності, інвестицій у наукові дослідження переваг території	Розширення податкової бази від зростання місцевої економіки

Результативність податкового стимулювання залежить від його відповідності критеріям достатності та ефективності, які визначають дві оптимально допустимі межі оподаткування: нижню і верхню. Нижня межа – рівень потреб бюджету: оподаткування не може бути нижчою за межу потреб бюджету для фінансування основних функцій держави. Верхня – рівень платоспроможності платників податків: оподаткування не може перевищувати допустиму межу, бо наслідком цього порушення може бути не тільки зниження доходів платника податків і відповідно податкових надходжень, а й його банкрутство, а отже, припинення податкових надходжень.

Ефективність податкового стимулювання передбачає стимулювання економічного зростання і підвищення добробуту населення, внаслідок яких збільшаться і податкові доходи. Механізм забезпечення ефективності оподаткування повинен формуватися, виходячи зі стану економіки, якості життя населення і поставлених суспільством завдань. Внаслідок цього податкове стимулювання в Україні має бути спрямоване не тільки на підйом національної економіки та її перетворення, а й вирівнювання рівня соціально-економічного розвитку регіонів, зниження безробіття, скорочення бідності для забезпечення стабільності суспільства.

Результативність податкового стимулювання слід оцінювати за підсумками реалізації поставлених державою стратегічних завдань. Мета податкового стимулювання розвитку регіонів: зростання економіки регіонів, формування місцевих бюджетів та врахування інтересів конкретних платників податків.

Оцінка ефективності податкового стимулювання регіонального розвитку можлива також за величиною безповоротних втрат, які несуть держава, регіони і платники податків. Держава і регіони терплять податкові збитки, якщо населення, організації через введення податків і збільшення податкового тягаря обмежують споживання, що веде до зниження обсягу реалізації, прибутку і, як наслідок, до скорочення податкових надходжень. Платники податків несуть безповоротні втрати, якщо в результаті змін збільшується податкове навантаження в кращому для них бізнесі і вони не можуть ним займатися або не можуть придбати необхідний для них товар (роботи, послуги) через зростання цін у результаті підвищення податків. При ефективному податковому стимулюванні безповоротні втрати для держави, регіонів і платників податків несуттєві.

При виборі рішення про усунення конфлікту інтересів слід враховувати, що загальні витрати менше в соціально однорідному суспільстві і при рівномірному рівні розвитку регіонів. І навпаки, при різкій поляризації різних груп населення та рівня розвитку регіонів ці витрати можуть бути високими для всіх[287]. Тому для вирішення конфлікту і збереження політичної і соціальної стабільності в суспільстві

[287] Бьюкенен Дж., Таллок Г. Расчет согласия. В кн.: Бьюкенен Дж. Соч. / пер. с англ. Т. 1. М.: Таурус-Альфа, 1997. С. 148–149.

повинні бути створені рівні умови для соціально-економічного розвитку регіонів і життя населення.

І тут виникає конфлікт інтересів держави, регіонів і платників податків з питань розподілу податкових надходжень, рівня оподаткування та використання капіталу. Як оцінювати в цій ситуації податкове регулювання? Які показники характеризують його ефективність?

Таким чином, ефективність податкового регулювання залежить від дотримання таких умов:

– відповідності використовуваних податкових інструментів цілям і завданням держави;

– відповідності використовуваних податкових інструментів рівню розвитку національної і регіональної економіки і рівнем життя населення;

– недоцільність переважання податків, які деформують оцінку факторів виробництва (наприклад, на фонд оплати праці);

– необхідності застосування коригувальних податків і податкових інструментів для стимулювання підприємницької діяльності в ключових і соціально значущих сферах економіки і для досягнення самодостатності регіонів;

– забезпечення балансу інтересів держави, регіонів і платників податків.

Ефективність податкового стимулювання повинна оцінюватися, виходячи зі зростання економіки і покращення якості життя у всіх регіонах України. Індикаторами достатності та ефективності податкового стимулювання є його кількісні та якісні показники, які взаємопов’язані.

У силу об’єктивних причин має місце суттєва різниця в розмірах податкового потенціалу регіонів України. Тому для встановлення диференційованих критеріїв оцінки ефективності по регіонах слід враховувати кількісні характеристики допустимої межі податкового навантаження регіону. Кількісні показники достатності оподаткування поділяються на дві групи.

Перша група – рівень податкового навантаження на одного суб’єкта господарювання.

Показники розраховуються за категоріями платників податків (організації, фізичні особи, індивідуальні підприємці), оскільки системи їх оподаткування різні. Організації класифікуються за галузями,

розміром (ФПД, малі підприємства) у зв'язку з галузевими особливостями витрат і оподаткування, а також оподаткування малих підприємств та підприємств, які мають філії та підрозділи. Допустимий рівень оподаткування залежить від фінансового стану підприємств, тому можуть бути різні варіанти податкового навантаження залежно від численності варіантів їх стану. У зв'язку із цим доцільно використовувати прогресивні ставки оподаткування прибутку організацій залежно від рівня доходів для малих, середніх і великих (ФПГ) підприємств.

Друга група – рівень податкового потенціалу, податкового навантаження і бюджетної забезпеченості регіону.

Виходячи з цього показника, регіони класифікуються на багаті, бідні і зубожілі, вкрай бідні. В аналізі слід зіставляти отримані кількісні показники достатності (середньокатегорійні за платниками податків, середньогалузеві по Україні щодо певного регіону).

Якісні характеристики відображають ефективність податкового стимулювання. До них належать макроекономічні показники. Для порівняння даних доцільно використовувати абсолютні показники в розрахунку на особу, а також індексні.

Якісною оцінкою рівня оподаткування слугують показники зростання (спаду) економіки, позитивні чи негативні тенденції макроекономічних показників по Україні в цілому і регіонах. Вони відображають результати впливу оподаткування на фінансову і господарську діяльність суб'єктів підприємництва.

При аналізі впливу оподаткування на обсяг виробництва, споживання, накопичення, динаміку інвестицій, попиту і пропозиції необхідно порівнювати якісні характеристики із середніми по Україні по галузі і категоріям платників податків.

На підвищення (зниження) оподаткування реагують показники співвідношення:

– доходів на особу і прожиткового мінімуму;

– доходів на особу заробітної плати і прожиткового мінімуму;

– витрат і заощаджень населення, частки витрат населення на сплату податків і загальної суми витрат.

Зміни рівня податкового навантаження по регіонах відображають економічні показники: ВРП, обсяг виробництва і реалізації товарів (робіт, послуг). Вплив податків на стан фінансів підприємств і

держави розкривають такі показники: чисельність прибуткових і збиткових підприємств, обсяг інвестицій, розмір податкового потенціалу, податкових надходжень, недоїмки по податках і зборах і питома вага витрат на розрахунки з бюджетом і позабюджетними фондами в загальній сумі витрат. Узагальнюючим показником може бути коефіцієнт еластичності податків.

Для достовірності оцінки ефективності податкового стимулювання в регіонах слід визначати індекс його податкової активності, так як бюджетна забезпеченість регіону залежить не тільки від податкової бази, а й рівня адміністрування податків.

Важлива умова дистрибутивної справедливості та гуманності в оподаткуванні – неоподаткований мінімум, що передбачає залишити в розпорядженні особи суму коштів, мінімально достатню для підтримки існування людини та її сім'ї. Величина мінімуму різна для кожної країни і залежить від конкретних національно-історичних умов.

Згідно з вибірковими даними на 2015 р. неоподаткований мінімум (або величина доходу, на яку установлено нульову ставку) в розрахунку на величину річного доходу складала: у США – 9 225 дол.; Франції – 9 690 євро; Німеччині – 8 354 євро[288].

Згідно з чинним законодавством роль національного неоподаткованого мінімуму виконує податкова соціальна пільга. У 2020 р. для різних категорій працюючих пільга становила від 1 051,1 до 2 102 грн. Гранична сума для застосування податкової соціальної пільги 2 940 грн. Варто зауважити, що в Україні розмір неоподаткованого мінімуму більш є найменшим серед європейських країн.

В історичній ретроспективі саме неоподаткований мінімум є великим соціальним завоюванням, тому що саме завдяки йому на першому плані патерналістської опіки з боку держави є найбідніші верстви населення. Мінімум став важливим знаряддям соціального прогресу, оскільки, запровадивши його, податкова держава набула рис соціальної держави, підтримала в людях почуття власної гідності. Величина мінімуму, умови його надання – перше, що торкається інтересів платників податків, їх ставлення до уряду і політики уряду

[288] Андрущенко В.Л. , Тучак Т.В. Податкова держава: монографія. Київ. Алерта. 2016. 304, [151] с.

загалом[289]. На перспективу це необхідно активно імплементувати у вітчизняну практику оподаткування, нехтувати такою вагомою соціальною електоральною прерогативою не слід.

До податкових інструментів забезпечення макроекономічної стабілізації та регіонального розвитку чимало науковців відносять податок на розкіш. Щоправда, ідея його запровадження не є науковою новизною, тому що уперше була застосована вкінці XIX ст. у США, протримавшись у практиці оподаткування надмірного багатства до 2007 р. У США половина заможних громадян платить 97 % податків, а в Україні – лише 64 %. У США 10 % найбагатших людей сплачували 70 % податків, а в Україні – лише 20 %. У США 1 % багатіїв платить 36 %, в Україні ж – тільки 4 %, а 36 % зборів, навпаки, формували пересічні громадяни[290] .

Наступним кроком, на нашу думку, має стати екологізація системи місцевого оподаткування, що передбачає переведення до складу місцевих податків і зборів (від викидів забруднювальних речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення, скидів забруднювальних речовин безпосередньо у водні об’єкти, розміщення відходів у спеціально відведених для цього місцях чи на об’єктах), зміна елементів їх оподаткування й адаптація до нових умов.

За прикладом багатьох держав екологічний податок може виявитися не тільки надійним інструментом забезпечення охорони довкілля, а й стабільним джерелом формування доходів місцевих бюджетів. Свого часу в Україні були законодавчі ініціативи стосовно запровадження цього податку як компенсації витрат органів місцевого самоврядування, пов’язаних із ліквідацією наслідків забруднення навколишнього природного середовища. Зрештою, можна екологізувати й транспортний податок, в основу якого закладено тільки фіскальну функцію. Такі зміни дають змогу зменшити негативний вплив на навколишнє природне середовище та заохотити до економного споживання палива.

Пошук шляхів збільшення обсягу місцевих податків та зборів повинен бути спрямований на встановлення таких податків та зборів і

---

[289] Андрущенко В.Л., Тучак Т.В. Податкова держава: монографія. Київ: Алерта. 2016. 304, [151] с.

[290] Чугунов О.І. Місцеві бюджети в системі фінансово-економічного регулювання. *Бізнес Інформ*. 2017. № 7. С. 209–213.

вибору таких їх платників, які б забезпечували невеликі адміністративні витрати та ефективний податковий контроль за достатнього обсягу надходжень, що дасть можливість створити надійне джерело дохідної бази місцевих бюджетів. Дотримання цих умов є запорукою створення стабільної, міцної та соціально справедливої системи місцевого оподаткування, яка сприятиме ефективній реалізації регіональної соціально-економічної політики та забезпечить фінансову стійкість регіонів, а також допоможе подолати бідність громадян.

Існує дві головні причини зменшення надходжень від ПДФО порівняно з потенційно можливими. По-перше, неофіційна зайнятість населення і відповідно несплата ПДФО. Уповноважені особи громади не ініціювали перед територіальним контролюючим органом питання щодо проведення передбачених законодавством заходів контролю. Бюджети ОТГ втрачають значні ресурси через недоотримання сум ПДФО.

Недостатнє проведення роботи щодо встановлення ставок єдиного податку в граничних межах, визначених ПКУ від 02.12.2010 № 2755-VI, призводить до недоотримання доходів і обмежує фінансові можливості регіонального розвитку.

Місцеві органи не проводять роботу щодо зменшення заборгованості зі сплати земельного податку та орендної плати. Крім того, ОМС могли б вплинути на ситуацію через заслуховування керівників підприємств на засіданнях постійно діючих комісій місцевої ради, а також включення зазначеного питання до порядку денного виконавчого комітету. Положенням Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 18) визначено, що відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на договірній і податковій основі та на засадах підконтрольності у межах повноважень, наданих органам місцевого самоврядування законом. Підпункт 1 пункту «б» ст. 28 надає право органам місцевого самоврядування здійснювати контроль за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету на підприємствах і в організаціях незалежно від форм власності. По-друге, сплата податку суб'єктами господарювання за місцем реєстрації юридичної особи / головного офісу, а не за фактичним місцем провадження діяльності. ОМС не використовують повністю фіскальний потенціал єдиного податку.

Разом з тим ПДФО – це загальнодержавний податок. У випадку ПДФО з найманих працівників роботодавець виконує свій обов'язок перед державою щодо перерахування сум податку до бюджету. Законодавство передбачає сплату податку за місцем обліку платника, яке у випадку із структурними підрозділами підприємств може не співпадати з місцем фактичного розташування суб'єкта господарювання. При цьому ОТГ не є органом податкового контролю і не має важелів впливу на підприємства-платники ПДФО, крім переконання. Таким чином, бюджети ОТГ можуть втрачати одне з найбільш важливих джерел доходів. Урегулювання цієї проблеми потребує узгодження положень БКУ, ПКУ, а також Господарського кодексу.

О. Кириленко та ін.[291] наполягають на необхідності урахування при визначенні переліку місцевих податків і зборів. Варто враховувати такі аспекти: важливість завдань, які повинні бути виконані за їхньою допомогою; відповідність принципам економічної ефективності та справедливості; виконання умови, що місцевими можуть бути лише ті податки й збори, витрати на адміністрування яких на місцевому рівні менші, ніж на загальнодержавному, а також ті, надходження від яких перевищують згадані витрати; низька мобільність бази оподаткування (при встановленні податку не можливе переміщення об'єкта оподаткування з однієї територіальної громади до іншої). Перелічені аспекти можна віднести до принципів місцевого оподаткування. Якщо три перших не викликають сумніву, то щодо останнього є певні зауваження. Низька мобільність бази оподаткування суттєво перешкоджатиме ухиленню від оподаткування, забезпечуючи стабільні надходження від податків і зборів, проте не може бути обов'язковою умовою запровадження місцевих податків. Якщо база оподаткування буде мобільною, це призведе до її концентрації в територіальних громадах із привабливішим режимом оподаткування. Тобто місцеві податки та збори ефективніше виконуватимуть регулюючу функцію, за їхньою допомогою органи місцевого самоврядування зможуть створювати сприятливий інвестиційний клімат на відповідній території.

---

[291] Кириленко О.П., Максимчук О.С. Капітальні інвестиції з місцевих бюджетів: сучасна практика та перспективи удосконалення. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 2. С. 5–11

Слід врахувати, що економічно нейтральні податки можуть бути несправедливими і стати причиною політичної нестабільності і непередбачуваних наслідків. Так, введення урядом пані Тетчер громадських зборів (різновид подушного податку), які багаті і бідні повинні були платити однаково, викликало масові заворушення на вулицях англійських міст.

Для забезпечення нейтральності оподаткування в розвинених країнах у 1990 р. у ході податкових реформ була знижена прогресія індивідуального прибуткового податку і скорочено кількість податкових пільг з податку на прибуток.

Коригувальні податки, які використовуються в державному регулюванні економіки, дозволяють направляти інвестиції в пріоритетні галузі і відсталі регіони, здійснювати перетворення структури економіки, згладжувати різку диференціацію рівня життя населення. Коригувальні податкові інструменти на відміну від нейтральних, дозволять направити підприємницьку діяльність, інвестиції, робочу силу в ключові для національної і регіональної економіки галузі, збалансувати потреби бюджетів усіх рівнів та інтереси платників податків, згладити диференціацію рівнів розвитку регіонів і якості життя їх населення. Для цього необхідно диференціювати використання податкових інструментів залежно від рівня соціально-економічного розвитку регіонів, сфери підприємницької діяльності, рівня платоспроможності населення. Рівень податкової дисципліни залишається низьким.

Місцеві податки мають відповідати базовому принципу місцевого оподаткування «послуги – оплата». Внаслідок специфіки їх податкової бази в Україні вони не можуть забезпечити формування відповідних бюджетів. Тому виникає конфлікт інтересів центру і регіонів. Багато регіонів не в змозі забезпечити навіть мінімальні соціальні гарантії своєму населенню. У світовій практиці важливим елементом податкової політики на місцевому рівні є право податкової ініціативи. У цьому праві вбачається один з наріжних каменів фінансової самостійності місцевого самоврядування, позаяк надмірна децентралізація податкових повноважень може стати проблемою розвитку демократії. При цьому забезпечення міжтериторіальної податкової конкуренції та підвищення ефективності місцевого оподаткування місцеві податки і збори мають опиратись на немобільну

базу оподаткування[292]. Керуючись зарубіжним досвідом, значно більше податкових повноважень потрібно надати місцевим радам і закріпити їх на законодавчому рівні. Йдеться про можливість впровадження ними власних податкових платежів. Це сприятиме структурній перебудові української підсистеми місцевого оподаткування.

Розглянемо практику податкового регулювання підприємницької діяльності в Україні. Введення єдиного податку на отриманий дохід для підприємців, які зайняті здебільшого у сфері торгівлі та побутового обслуговування, було вимушеним заходом держави. У цих сферах підприємницької діяльності переважає готівковий грошовий розрахунок, тому доходи в ній важко контролювати. Справляння податку з отриманого доходу забезпечує податкові надходження в бюджет. Для підприємців, які завдяки готівковому обігу могли занижувати (приховувати) доходи і відповідно занижувати або не сплачувати податки за загальноприйнятою системою, встановлення цієї системи оподаткування невигідно. Адже встановлення єдиного податку по регіонах здійснювалося на основі даних податкової звітності цих категорій платників податків за попередній період, які були занижені порівняно з фактичними доходами, і експертних розрахунків за видами діяльності.

Для ефективності використання в державному регулюванні непрямих податків необхідно визначати їх дійсний вплив на фінансове становище платників податків виходячи з рівня платоспроможності фізичних та юридичних осіб. Крім того, велика кількість непрямих податків обумовлює зростання цін і інфляції, тому при їх введенні (або підвищенні) необхідно враховувати стан економіки.

У країнах з розвиненою економікою при високій якості життя населення домінує принцип нейтральності. Суть його полягає в тому, що встановлюється однаковий рівень оподаткування для всіх категорій платників податків. Це необхідно для того, щоб податки не впливали на прийняття ділових рішень про використання капіталу. Якщо врахувати, що стан економіки і доходів населення України неможливо порівняти з розвиненими країнами, то встановлення з 2011 р.

[292] Місцеві фінанси: підруч. за ред. д.е.н., проф. Кириленко О.П. 2-ге вид., доп. і перероб. Тернопіль: Економічна думка. ТНЕУ. 2015. 448, [38] с.

аналогічно розвиненим країнам нейтральності оподаткування не дасть очікуваних результатів.

Аналіз практики виявив, що наслідки оподаткування залежать не тільки від рівня податкового навантаження, але і від їх платоспроможності, величини витрат і швидкості обороту капіталу. Тому при використанні в державному регулюванні податкових пільг і податкових ставок необхідно враховувати галузеві особливості структури та обсягу витрат і швидкості обороту капіталу.

Встановлення однакових ставок податку на прибуток та одночасно скасування пільг для всіх галузей економіки з 1 січня 2011 року в дійсності не створили рівних умов для заняття бізнесом. У вигідних умовах виявилися ті підприємці, у сферах діяльності яких нижче матеріальні витрати, швидше оборот капіталу і є можливість приховування (заниження) податків внаслідок готівкового обігу. А це є в роздрібній торгівлі та обслуговуванні населення.

У фізичних осіб при пропорційній ставкці прибуткового податку (18 % незалежно від розміру доходів) нейтральність оподаткування також не досягається. Це пов'язано з різкою диференціацією доходів населення і різними співвідношеннями середньодушових доходів і прожиткового мінімуму. Для значної частини працюючих, у яких доходи нижчі ніж прожитковий мінімум, ця ставка податку обтяжлива і не відповідає їх платоспроможності, проте вона збільшилася на 3 %, а для високозабезпечених, навпаки, знизилася в кілька разів. Чим вище дохід, тим більше отримана вигода. Отже, поляризація якості життя населення не тільки збережеться, але і загостриться. Так, при реформуванні прибуткового оподаткування фізичних осіб під гаслом загальної вигоди від зниження податкового тягаря фактично здійснено проєкт особливих вигід для високозабезпечених категорій населення.

Важливими передумовами сталого розвитку економіки є збереження, відновлення та розширення публічних фінансових ресурсів. Головна роль тут відведена саме податковому механізму, тобто мобілізації податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів. Саме він дає змогу використовувати податкові інструменти для стимулювання вітчизняної економіки та розвитку регіонів.

4.2. Реформування бюджетних інструментів регіонального розвитку

На сучасному етапі розвитку вітчизняної економіки перед регіонами України поставлено завдання забезпечити зміцнення їх фінансової самостійності за допомогою розширення дохідної бази регіональних і місцевих бюджетів. Традиційно держава проводить свою економічну політику в регіонах за допомогою надання регіональним органам влади коштів для збільшення їх бюджетів, сформованих з власних (податкових і неподаткових) джерел. Таке фінансування регіональних бюджетів здійснюється через механізм міжбюджетних трансфертів і за допомогою реалізації державних цільових програм.

Різке падіння державних доходів в умовах воєнної агресії, втрати частини територій, зниження інвестиційної та підприємницької активності призвело до того, що держава все більше уваги приділяє пошуку нових форм фінансування регіонального розвитку, що особливо актуально в умовах політики децентралізації.

Дослідженню теоретичних і практичних аспектів формування бюджету регіонального розвитку, в тому числі в межах реалізації концепції ефективного державного управління, присвячені праці вітчизняних економістів. Аналіз досліджень цих авторів показує, що нині відбувається зміна парадигм регіонального економічного розвитку і регіональної політики, здійснюється пошук шляхів підвищення ефективності управління територіальним розвитком, нових форм, методів і механізмів участі держави в управлінні територією[293, 294].

Замість традиційних теорій розвитку обґрунтовуються і стають теоретичною основою сучасної регіональної політики концепції міжрегіональної конкуренції, транснаціональної інтеграції, територіально-

[293] Децентралізація в Україні та її вплив на соціально-економічний розвиток території: методичні підходи та результати оцінювання: наукова доповідь / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долішнього НАН України»; наук. ред. І.З. Сторонянська. Львів, 2018. 144 с.

[294] Механізми реалізації регіональної політики: оцінка ефективності та напрями удосконалення: монографія / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долішнього НАН України»; наук. ред. С.Л. Шульц. Львів, 2018. 205 с.

кластерної організації регіональної економіки[295], розробляються ідеї селективної регіональної політики розвитку проблемних регіонів[296], визначається створення механізмів скорочення рівня міжрегіональної диференціації в соціально-економічному розвитку[297].

Питанню бюджетного інструментарію регіонального розвитку в науковій літературі не приділяється достатньої уваги, потрібні додаткові наукові дослідження, спрямовані на методологічне забезпечення перетворень системи управління регіональними (муніципальними) фінансами на основі створення різноманітних механізмів та інструментів формування бюджету регіону.

Питання визначення стратегічних пріоритетів розвитку регіонів України, бюджетного фінансування регіонального розвитку є важливим для забезпечення сталого розвитку держави з метою зниження міжрегіональної диференціації та скорочення кількості депресивних областей України. У сучасних умовах вирішення цих проблем можливо не завжди, тому йдеться лише про зняття первинної аномальної гостроти проблеми, тобто про підвищення ефективності фінансування державної регіональної політики[298].

Розглядаючи цю проблему, слід зазначити, що упродовж 2014–2018 років Україна здійснила важливі кроки, спрямовані на системні зміни у формуванні та реалізації державної регіональної політики.

Були прийняті ключові документи, які визначають правові засади формування державної регіональної політики, стратегічні цілі регіонального розвитку, описують систему планування, та порядок фінансування регіонального соціально-економічного розвитку. Зок-

---

[295] Конкурентні переваги промислового сектору економіки України: регіональний вимір: монографія / наук. ред. С.О. Іщук; ДУ « Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долішнього НАН України». Львів, 2018. 246 с.

[296] Боголиб Т.М. Бюджет общины в системе межбюджетных отношений. *ScienceRise*. 2015. № 7 (3). С. 6–12.

[297] Територіальний розвиток і регіональна політика в Україні: Виклики та пріоритети сталого ендогенного зростання регіонів України в умовах сучасних реформ / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долішнього НАН України»; наук. ред. В.С. Кравців. Львів, 2018. 157 с.

[298] Децентралізація в Україні та її вплив на соціально-економічний розвиток територій: методичні підходи та результати оцінювання: наукова доповідь / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долішнього НАН України»; наук. ред. І. З. Сторонянська. Львів, 2018. 144 с.

рема йдеться про Закон України «Про засади державної регіональної політики», Державну стратегію регіонального розвитку України на період до 2020 року (далі – ДСРР-2020), Бюджетний кодекс України, а саме про статтю 24-1, яка визначає механізм фінансування регіонального розвитку за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку (далі – ДФРР).

Завдяки цим документам у країні сформульовані чіткі умови формування та реалізації регіональної політики на засадах кращої практики провідних європейських країн.

Проведений аналіз державного бюджету показав, що у 2019 році урядом реалізовується 79 програм державної підтримки розвитку територій, на які передбачено 84,1 млрд грн. У 2018 році обсяг такої підтримки становив понад 66 млрд грн.

Кошти державної підтримки розвитку територій спрямовуються за такими напрямами (рис. 4.1): регіональний розвиток (у т.ч. розвиток інноваційної економіки та інвестицій, розвиток людського потенціалу, сільський розвиток, розвиток туризму, загальноукраїнська солідарність, розвиток проблемних територій, ефективне управління регіональним розвитком), розвиток дорожньої та транспортної інфраструктури, розвиток сільських територій, енергоефективність, екологічна безпека та сталий розвиток, розвиток спортивної інфраструктури, розвиток у сфері освіти, розвиток у сфері культури, розвиток у сфері охорони здоров'я, розвиток інфраструктури адміністративних послуг, розвиток інфраструктури (соціальне забезпечення).

Фактично йдеться про фінансування пріоритетних, з погляду державного менеджменту, напрямів регіонального розвитку, коли в центрі підходу до фінансування лежить система стратегічного планування, яка поєднує планування зверху через Державну стратегію регіонального розвитку, якою визначені державні пріоритети регіонального розвитку. На основі цієї Стратегії створюються регіональні стратегії розвитку, які ґрунтуються на конкурентних можливостях та перевагах окремого регіону, орієнтовані на сталий розвиток областей України. Цими документами визначено, що фінансування заходів регіонального розвитку здійснюється через державний фонд регіонального розвитку, який утворюється у структурі Державного бюджету України, та місцеві бюджети. При цьому вимога, що існує в Бюджетному кодексі України щодо розміру ДФРР (1 % видатків Державного

бюджету України), а також формули його розподілу між регіонами сприяє тому, що фінансування регіонального розвитку стає прозорим та більш-менш прогнозованим.



Рис. 4.1. Напрями державного фінансування регіонального розвитку[299]

Водночас, незважаючи на ці позитивні зміни, створена система фінансування регіональної політики так і не запрацювала повною мірою з причин суб'єктивного та об'єктивного характеру, на чому наголошують експерти:

– жодного разу при ухваленні Державного бюджету України на наступний рік не було дотримано норми щодо розміру ДФРР. Замість 1 % реально було 0,3–0,5 %. У 2018 році цей показник наблизився до 0,8 %;

– жодного разу проєкти регіонального розвитку на фінансування з ДФРР наступного року не були затверджені у році поточному, як це передбачено законодавством;

– більшість проєктів регіонального розвитку, які подаються регіонами на фінансування з ДФРР, не носять розвиткового характеру,

[299] Державна підтримка розвитку територій у 2019 році. Національний проєкт «Децентралізація». URL: https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/438/State_support_for_territorial_development_in_2019.pdf

не спрямовані на реалізацію всіх стратегічних цілей регіональної стратегії, а по суті виконують функцію додаткового джерела для будівництва, ремонтів та реконструкцій будівель бюджетних установ;

– фінансування стратегічних цілей загальнодержавного характеру, визначених ДСРР-2020 до 2018 року, не здійснювалось. Воно має запрацювати тільки в поточному році, й то лише завдяки бюджетній підтримці регіонального розвитку з боку Європейського Союзу. Досі в державному бюджеті кошти на це не передбачались;

– має місце недостатньо прозорий відбір проєктів регіонального розвитку. Крім того, в Україні відсутнє бачення щодо можливостей підвищення ефективності використання інструментів фінансування економічного розвитку регіонів[300, 301].

Зауважимо, що коли йдеться про ці інструменти, то в науковій літературі під інструментами вказаного регулювання вважається сукупність форм, методів і способів впливу на процеси розвитку територій з боку державних органів для досягнення певних цілей. При цьому інструменти регулювання – це конкретизація норм і правил, що утворюють інститути регулювання (управління) процесу змін внутрішньої соціально-економічної структури регіону у напрямі її вдосконалення та раціоналізації. Як правило, цей процес має поступальний характер, характеризується прогресивними змінами і в результаті має призвести до формування регіону як стійкої просторової системи, що раціонально використовує свій фінансовий потенціал[302].

Розглядаючи проблему трансформації бюджетного інструментарію регіонального розвитку, зазначимо, що, згідно зі ст. 21. Закону України «Про засади державної регіональної політики», джерелами

---

[300] Горячук В.Ф., Дуков Д.Ф. Державні інвестиційні інструменти економічного розвитку регіонів. *Європейська інтеграція в контексті світових глобалізаційних процесів:* матеріали наук.-практ. конф. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. С. 108–112.

[301] Про ризики і загрози системі формування та реалізації державної регіональної політики в Україні від реалізації деяких законодавчих ініціатив. Аналіз та міркування / Інститут громадського суспільства. 2018. URL: https://www.csi.org.ua/articles/pro-ryzyky-i-zagrozy-systemi-formuvannya-ta-realizatsiyi-derzhavnoyi-regionalnoyi-polityky-v-ukrayini-vid-realizatsiyi-deyakyh-zakonodavchyh-initsiatyv-analiz-ta-mirkuvannya/

[302] Кінщак А.В. Державна регіональна політика в україні: термінологічна невизначеність. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. № 6. 2014. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=867

фінансування державної регіональної політики є: 1) кошти Державного бюджету України, зокрема державного фонду регіонального розвитку; 2) кошти місцевих бюджетів; 3) благодійні внески; 4) кошти міжнародних організацій; 5) кошти з інших джерел, не заборонених законодавством[303].

Пріоритетним інструментом фінансування регіональної політики в Україні залишається програмно-цільовий підхід[304], в основі якого лежать програми регіонального розвитку – комплекс взаємопов'язаних завдань та заходів довготривалого характеру, спрямованих на досягнення визначених цілей регіонального розвитку, оформлений як документ, що готується та затверджується у встановленому законодавством порядку та реалізується через проєкти регіонального розвитку, об'єднані спільною метою.

Угруповання цільових бюджетних програм визначена у Законі України «Про державні цільові програми» (ст. 3), в основі якої лежить «відомчий» принцип (економічні програми, наукові, науково-технічні, соціальні та ін.).

Цей підхід має серйозні недоліки і зумовлює помилки в методиках планування фінансових ресурсів на державному, регіональному і муніципальному рівнях[305].

На наше переконання ознакою класифікації регіональної програми має стати строк реалізації, відомча ж програма передбачає приналежність її до єдиного головного розпорядника бюджетних коштів. Відсутність інших суттєвих ознак регіональних програм заповнюється різними їх трактуваннями і методиками формування в регіональних і муніципальних нормативно-правових актах, а вказівка на те, що державні цільові програми можуть бути спрямовані на розв'язання інших проблем, у тому числі регіонального розвитку, що мають державне значення, проблеми не вирішує.

---

[303] Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/ laws/show/156-19

[304] Ліснічук О.А. Інституціональні чинники забезпечення регіонального розвитку. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Економіка»: науковий журнал. Острог: Вид-во НаУОА, березень 2018. Вип. 8 (36). С. 53–57.

[305] Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19

Така класифікація програмного бюджету розробляється з урахуванням і на підставі потреб окремо взятої регіональної бюджетної системи і має бути пов'язана з організаційною структурою та функціями головних розпорядників бюджетних коштів у регіоні. Вона повинна забезпечувати облік і систематизацію інформації про цілі та джерела фінансування регіональних цільових програм.

У цьому випадку з'являється методична можливість забезпечення чіткого взаємозв'язку показників регіональної цільової програми та показників фінансування регіонального розвитку.

Якщо в регіоні є детально пророблений перелік таких програм, то виникає можливість їх фінансування за етапами реалізації, за рівнем терміновості, за формами залучення фінансових ресурсів тощо.

Слід також звернути увагу на те, що нині однією з найбільш гострих є проблема наявності у регіонів власних джерел для фінансування програмних заходів. Вона пов'язана, в першу чергу, із загальною недостатністю більшості місцевих бюджетів. Іншою причиною є хибний підхід органів влади деяких регіонів, які бачать сенс своєї діяльності лише в отриманні бюджетних асигнувань з державного бюджету для вирішення проблем розвитку регіону.

Водночас не слід вважати, що кошти регіональних бюджетів і позабюджетних джерел можуть залучатися лише для вирішення проблем регіонального рівня. Як показує вітчизняна та зарубіжна практика, реалізація цільових програм, залучення коштів позабюджетних джерел доцільно і для вирішення завдань загальнодержавного значення.

Вельми показовим у цьому відношенні є досвід Федеративної Республіки Німеччини. У параграфі 24 закону ФРН «Устрій федерального бюджету» вказується, що витрати федерального бюджету здійснюються на інвестиційні цілі при наявності діючих програм регіонів (земель). При цьому дотації з бюджетів різних рівнів (федерального, бюджетів земель і громад) на здійснення окремих інвестиційних програм можуть покривати від 50 до 100 відсотків суми всіх витрат. У свою чергу, у параграфах 16 і 29 Закону «Про основи бюджетних прав федерації і земель» встановлено, що рішення про фінансування програмних витрат у черговому бюджетному році приймається тільки після оцінки вже здійснених заходів.

Таким чином, для бюджетних інвестицій Німеччини забезпечується сувора послідовність їх реалізації: створення і реалізація інвестиційної програми на регіональному рівні → оцінка її результатів → прийняття рішення про доцільність продовження програми в черговому фінансовому році → оцінка необхідності залучення коштів інших бюджетів → надання дотацій з федерального бюджету. Така схема дозволяє пов'язати інтереси земель і федерального уряду, гарантує досягнення кінцевих результатів, дає можливість оцінити перспективи державних інвестицій до прийняття рішення про виділення бюджетних асигнувань (дотацій з федерального бюджету).

Як приклад розглянемо дві інвестиційні програми Німеччині. У ФРН діють кілька програм, в реалізації яких зацікавлені, в першу чергу, землі і громади, а фінансування здійснюється з частковою участю федеральних фондів (die Flutopferfonde) або із залученням позик банку регіонального розвитку (die Kreditanstalt für Wiederaufau – die KfW). При цьому для фінансування власної частки органам влади земель і громад надана можливість використовувати власні кошти або залучати кошти підприємств і організацій, зацікавлених у здійсненні зазначених програм.

Програми у ФРН, які навіть мають суто соціальну спрямованість, відіграють роль додаткового стимулу економічного зростання. Більше того, у Німеччині взагалі не може бути прийнята до реалізації програма, яка не має на меті розвиток територіальної виробничої бази, зниження безробіття, поліпшення соціального забезпечення. Важливо зазначити, що у сфері бюджетних витрат реалізується кардинально інший підхід, ніж в Україні.

Фінансова допомога федерального уряду ФРН землям і громадам носить дійсно цільовий характер, причому метою проголошується не «вирівнювання забезпеченості бюджетними коштами» або «наділення повноваженнями щодо розподілу доходів», а конкретні економічні результати[306].

Німецький досвід доцільно використовувати і в Україні. У цьому випадку критерії відбору програм для фінансування з бюджету будуть враховувати як наявність і тривалість реалізації регіональної програми, так і оцінку її проміжних результатів.

---

[306] Barbara Schwengler Einfluss der europäischen Regional politik auf die deutsche Regional förderung. URL: http://doku.iab.de/discussionpapers/2013/dp1813.pdf

Основними джерелами фінансування програм стануть кошти територіальних бюджетів та залучені кошти з позабюджетних джерел (добровільні внески комерційних підприємств, кредити банків), а участь фінансів державного бюджету буде відбуватися у формі дотацій. Критерієм ефективності, таким чином, стає не тільки загальний обсяг фінансових ресурсів, необхідних для реалізації програми, а й обсяги залучених бюджетних і позабюджетних коштів, а також їх співвідношення.

У такому контексті структура регіонів може бути представлена як складна соціально-економічна система, розвиток якої перебуває під впливом як зовнішніх, так і внутрішніх факторів, що впливають на різні інститути, що утворюють регіон. [307]

При практичному застосуванні цього підходу в Україні необхідно враховувати різницю сучасного економічного стану двох країн і їх регіонів. Зрозуміло, потрібно брати до уваги особливості функціонування фінансового сектору (у цьому випадку, банківських інститутів), адміністративного апарату та ін.

У той же час головною проблемою є труднощі впровадження новацій у взаємодію центральних і регіональних органів влади в Україні, оскільки останніх повністю влаштовує існуюча інерційна система.

Оптимальним вирішенням проблеми фінансування програм з державного бюджету стане утворення джерел накопичення інвестиційних ресурсів для подальшого розвитку за рахунок здійснення програмних заходів. Накопичуючи інвестиційні ресурси в процесі реалізації програмних заходів, які швидко окупаються, необхідно направляти їх на об’єкти більш довготривалого, стратегічного характеру, які дозволяють добитися суттєвого перелому ситуації в регіоні. Тому доцільно формувати інвестиційну програму, що стосується тих ланок господарського механізму, які мають найвищий мультиплікативний ефект. У зв’язку з тим, що нині саморозвиток регіонів можливий лише за умови орієнтації на інтенсивні методи, відбір проєктів, що підлягають включенню до програми регіонального розвитку, допустимо проводити з урахуванням аналізу конкурентоспроможності регіону і можливості створення і залучення інвестицій.

---

[307] Ліснічук О.А. Інституціональні чинники забезпечення регіонального розвитку. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія».* Серія «Економіка»: науковий журнал. Острог: Вид-во НаУОА, березень 2018. Вип. 8 (36). С. 53–57.

Однак розвиток інвестиційного потенціалу регіону з використанням мультиплікативного ефекту державних інвестицій можливий тільки на основі довгострокової програми соціально-економічного розвитку та перспективного фінансового плану території. Принциповим є ініціатива регіональних органів влади та їх відповідальність за всі етапи процесу планування, впровадження та реалізації цільових програм.

У загальному вигляді методологічні засади формування пропонованого фінансування соціально-економічного розвитку на регіональному рівні подані на рис. 4.2.



Рис. 4.2. Методологічні основи програмного фінансування на регіональному рівні

У цьому випадку під методологічною базою формування програмного фінансування вважається сукупність принципів, методів, методик і концепцій, що лежать в основі обґрунтування ефективності бюджетних витрат.

У межах запропонованої методології основними елементами формування програмних витрат на регіональному рівні є: напрями бюджетної політики щодо програмної структури витрат, розробка переліку регіональних цільових програм, що фінансуються з регіонального бюджету, цільові індикатори та показники програми, паспорт програми.

Запропоновано такі принципи побудови програмного бюджету, які дозволять створити прозорий механізм формування витрат, встановити рівні відповідальності за досягнення результатів програм соціально-економічного розвитку території:

– принцип системності – розгляд у взаємозв'язку всіх елементів формування програмних витрат на регіональному рівні;

– принцип повноти – необхідно відображати всі витрати за програмами у видатках бюджету на черговий фінансовий рік і плановий період (у бюджетній класифікації). Програмний бюджет складається на основі класифікації видатків за програмними цілями соціально-економічного розвитку, видів державних послуг, а не на основі статей витрат (оплата праці, матеріали, оплата комунальних послуг тощо). Програмна структура бюджету є способом опису витрат (статей витрат) у контексті досягнення поставлених цілей і завдань. Стратегічні цілі держави виражаються у вигляді деталізованих заходів і результатів діяльності органів виконавчої влади;

– принцип автономії – цілі, завдання, заходи однієї програми не повинні дублювати цілі, завдання, заходи іншої. Витратні зобов'язання бюджетних програм не повинні перетинатися. Таким чином забезпечується механізм реального досягнення (незалежно від ступеня виконання іншої програми) поставлених цілей, вирішення завдань у межах однієї програми. Залежність від інших програм можлива лише в межах побудови ієрархічної структури цільових бюджетних програм («дерево цілей»);

– принцип відповідальності – відповідальність за кожну мету, а отже, і за кожну регіональну програму, що підвищує ймовірність досягнення поставлених цілей;

– принцип безперервності (адаптації) – важливість виправлення прогнозу у міру зарахування нових даних про зміну бюджетних критеріїв, стратегічних показників та інших факторів, які впливають на очікуваний обсяг програмних витрат на регіональному рівні;

– принцип верифікованості – дотримання точності, достовірності і порівнянності прогнозу програмних витрат на регіональному рівні;

– принцип ефективності – результати соціально-економічної та бюджетної результативності, тобто перевищення ефекту від застосування прогнозної інформації над загальними витратами на його розробку, а також відповідний аналіз значущості та ефективності результатів розробки програмних бюджетів.

Використання цих принципів забезпечує прозорість і відкритість бюджетного процесу, що сприяє ефективній діяльності органів регіональної влади для досягнення стратегічних цілей соціально-економічного розвитку регіонів України.

Проведене дослідження показало, що вирішення проблеми трансформації бюджетного інструментарію регіонального розвитку багато в чому визначається якістю формування механізму фінансування відповідних регіональних цільових програм. На сьогодні регіони, функціонування яких найбільшою мірою залежить від державних дотацій допомоги, потрапляють в особливо складну ситуацію, що характеризується скороченням обсягу дотацій з державного бюджету, при цьому очевидно, що багато регіонів мають можливість використовувати для розвитку переважно власні фінансові ресурси. Це обмеження зумовлює необхідність переорієнтації управління регіоном на досягнення фінансової самостійності. Інструментом досягнення цієї мети має стати адекватна економічним умовам регіональна бюджетна політика, заснована на використанні інструментарію регіонального розвитку, що включає регіональні програми, які нарощують фінансовий потенціал регіону і підвищують його фінансову самостійність.

Результативність використання бюджетного інструментарію регіонального розвитку багато в чому залежить від повноважень і відповідальності різних учасників їх реалізації. Йдеться про участь на всіх етапах – створення, впровадження, реалізація та фінансування цільової програми. Проблеми, які виникають при координації дій

ініціаторів, замовників і виконавців, носять комплексний характер та обумовлені, на нашу думку, недосконалістю законодавчої бази, а також різними регіональними умовами реалізації програм, що є підставою для подальших досліджень.

4.3. Фінансовий потенціал кредитних та інвестиційних інструментів регіонального розвитку в умовах децентралізації

Регіоналізація економічних процесів, що посилилася в Україні в останні роки, має високу значимість для підвищення ефективності регіональної економіки, життєвого рівня населення і розвитку регіонів як комплексної соціально-економічної системи, що забезпечує високу якість життя, розвиток бізнесу і соціальної сфери. Основним фактором, який впливає на розвиток регіональної економічної системи та здатний дати первинний імпульс для економічного зростання, є кредитні ресурси та інвестиції. В умовах, що склалися, коли можливості залучення фінансових інвестицій в окремі регіони обмежені, а наявні ресурси часто використовуються нераціонально, вирішення проблеми активізації інвестиційного процесу в регіоні багато в чому залежить від розробки комплексу фінансової стратегії регіонального розвитку, що підвищує потенціал використання кредитних та інвестиційних інструментів регіонального розвитку.

Іншими словами, слідуючи парадигмі сучасного регіоналізму, основні компоненти і функціональні залежності у процесі розвитку потенціалу кредитних та інвестиційних інструментів слід розглядати через призму можливостей підвищення регіональної банківської системи.

Життєво важливим стає пошук і наукове обґрунтування ефективних способів та інструментів, гнучких форм і пріоритетних напрямів розвитку регіональних банків, здатних конкурувати з великими міжнародними і національними кредитними організаціями, надаючи кредити, які задовольняють потреби і можливості регіонального розвитку в умовах децентралізації.

Однак у більшості наукових праць, присвячених вивченню питань кредитування на рівні регіонів, не враховується регіональна

специфіка залучення і використання кредитних ресурсів, не досліджуються потенційні можливості використання кредитних та інвестиційних інструментів в сучасних умовах розвитку регіонів України. Актуальність і недостатня розробленість цього питання і стали підставою для цього дослідження.

Нині розвиток системи державного управління в Україні характеризується тенденцією до децентралізації управління. У країні, починаючи з 2014 року, триває масштабна реформа децентралізації, в результаті якої створено понад 800 об'єднаних територіальних громад, які охоплюють третину території України та отримали більше фінансових ресурсів, прямі відносини з Державним бюджетом, ширші повноваження у сфері залучення кредитних ресурсів.

Таким чином в країні на практиці реалізується завдання поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування[308].

Для забезпечення необхідного рівня збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів України, підвищення ефективності функціонування регіональних економічних систем необхідно застосовувати різні способи і механізми підтримки та розвитку регіональної економіки. Це особливо актуально сьогодні в умовах економічної кризи, яка все ще є основною рисою соціально-економічної ситуації в країні. У зв'язку із цим важливим є розгляд і вивчення системи формування кредитно-інвестиційних інструментів розвитку регіонів України.

Дослідження праць українських дослідників[309, 310] дозволяє говорити про те, що вчені під кредитно-інвестиційними інструментами розвитку регіону розуміють сукупність фінансових зобов'язань, що

---

[308] Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від 25 травня 2001 року № 341/2001. URL: https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/341/2001

[309] Нонік В.В., Полчанов А.Ю. Фінансовий потенціал як економічна категорія. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 17. С. 5–9.

[310] Трусова Н.В. Формування фінансового потенціалу сільськогосподарських підприємств: теорія, методологія. URL: http://www.iae.org.ua/images/iae/vchena_rada_02/2016/

входять у структуру кредитних відносин за ознакою методів утворення кредитних ресурсів і їх використання (інвестування) з метою досягнення стійкого соціально-економічного регіонального розвитку залежно від потреб, що постійно трансформуються.

Відповідно, потенціал кредитно-інвестиційних інструментів регіонального розвитку визначаємо як сукупність усіх наявних можливостей залучення різних форм кредитів у регіональну економіку та їх інвестування у перспективні проєкти регіонального розвитку з урахуванням максимальної ефективності використання залучених фінансових ресурсів з точки зору впливу кредитування на розвиток регіональної економіки.

У роботі Н.П. Поляк[311] виділені форми кредитних інструментів, які є основою кредитування реального сектору економіки на регіональному рівні (рис. 4.3).

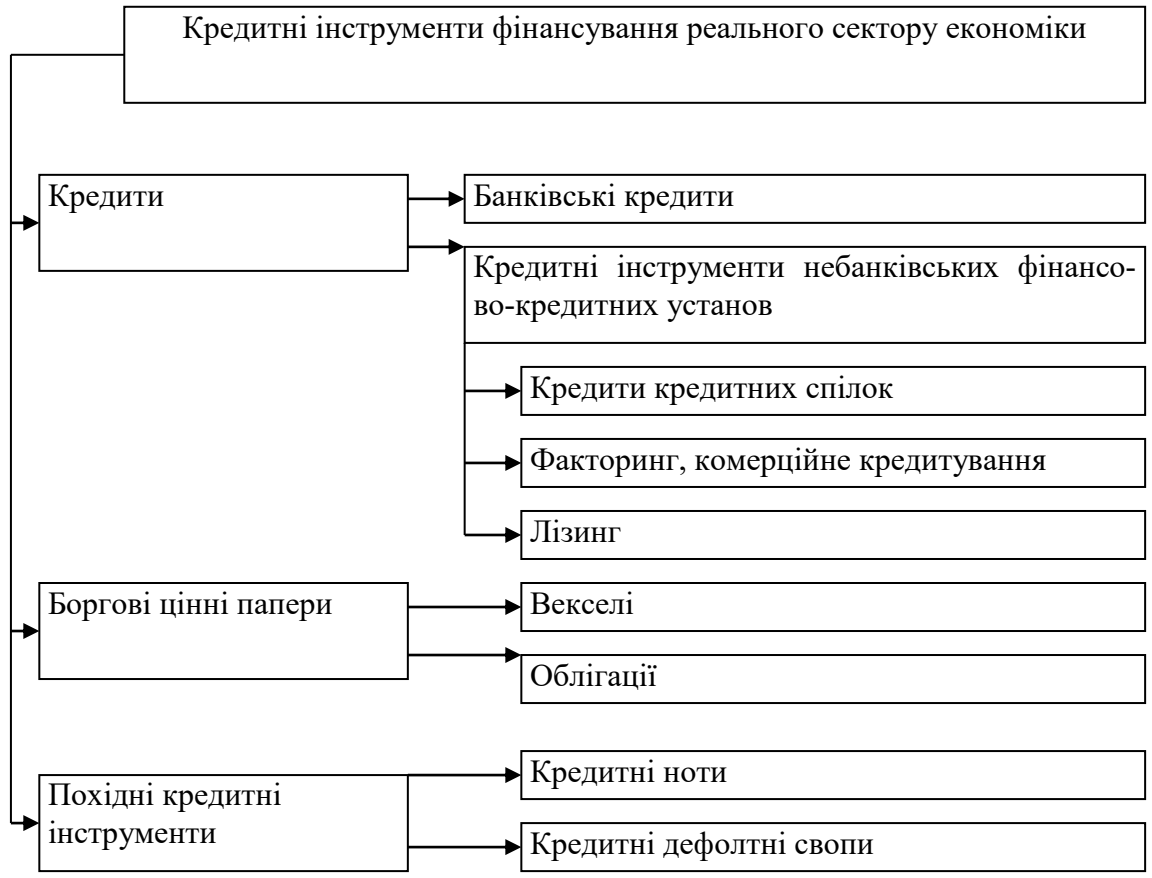


Рис. 4.3. Кредитні інструменти фінансування реального сектору економіки

[311] Поляк Н.П. Кредитні інструменти розвитку реальної економіки в Україні: дис. ... канд. екон. наук: 08.00.08. Київ, 2016. 219 с.

З урахуванням відносного різноманіття інструментів кредитування регіональної економіки у процесі розробки різних регіональних інвестиційних проєктів завжди виникає проблема вибору найбільш перспективного, потенційно ефективного інструменту, який може надати той чи інший комерційний банк.

Безумовно, що в процесі вибору оптимального джерела фінансування регіональної економіки одним з вирішальних факторів є очікуваний фінансовий результат. При залученні позикового капіталу співвідношення рівня очікуваного прибутку і можливих втрат повинно мати максимально високе значення. Таким чином, велике значення набуває оцінка потенціалу різних кредитних інструментів з точки зору економічної ефективності використання того чи іншого джерела фінансування. Оцінка економічної ефективності обраного джерела фінансування складається з визначення багатьох показників, що характеризують економіку регіону, обраний інвестиційний проєкт і інструмент фінансування, а також тип економічної ситуації в регіоні і умови регіонального управління.

У зв'язку із цим слід зазначити, що для регіонів нашої країни, які сьогодні в умовах децентралізації отримали можливість активно звертатися до різних інструментів кредитування, все ще актуальною проблемою є наявність численних бюрократичних і адміністративних обмежень при виборі варіанта кредитування, у зв'язку з чим у цій діяльності слід, в першу чергу, враховувати організаційні фактори.

Серед них – наявність достатньої кваліфікації у менеджерів системи регіонального управління в сфері фінансового менеджменту, а також відносна простота в доступі до джерела фінансування.

Необхідно також враховувати поточний фінансовий стан регіону, про що вже йшлося вище, і стан фінансових ринків, аналізувати при цьому і можливості альтернативних джерел кредитування.

Що стосується формальних факторів, то використовуються такі критерії: максимізація рентабельності капіталу або мінімізація витрат, пов'язаних з обслуговуванням кредитного інструменту.

Як вказують зарубіжні дослідники, за першим критерієм найбільш сприятливі характеристики мають облігації і банківський кредит, які надають досить широкі можливості для залучення позикових коштів в регіональну економіку. За другим критерієм кращим

є проведення емісії акцій і також банківський кредит. За останнім критерієм, використання якого можна рекомендувати регіонам, які не мають значних фінансових можливостей, уваги заслуговують банківські кредити і звернення до похідних фінансових інструментів для вирішення проблем розвитку регіональної економіки[312].

Водночас слід мати на увазі, що в умовах децентралізації та наявності значної диференціації територій за рівнем розвитку економіки і життя населення, питання використання позикового капіталу як фактора забезпечення розвитку регіонів стають особливо актуальними. Неоднорідність регіонів України з питань забезпечення кредитними ресурсами (табл. 4.3), по-перше, є відображенням різних рівнів активності регіональних економік. По-друге, різноманіття форм кредиту й індивідуальна для кожного регіону інвестиційна програма свідчать про відсутність «еталона» залучення і розміщення позикових коштів серед регіонів України. По-третє, в умовах нерівномірності розвитку регіонів виникає необхідність співвіднесення обсягу кредитування та інвестиційної активності, маючи на увазі, що переважна маса кредитних ресурсів йде на забезпечення інвестиційних потреб регіонів.

Як бачимо, в Україні спостерігаються суттєві розбіжності в обсягах залучень кредитних ресурсів за регіональною ознакою. Аналіз даних, що стосується надання кредитів, свідчить, що серед регіонів України найбільше було видано кредитів у м. Київ та Київській області – понад 527 млн грн, або 32 % від загальної кількості. Серед лідерів за обсягом кредитного фінансування також є Дніпропетровська область, інші області України значно відстають від лідерів в обсягах залучення кредитних ресурсів. При цьому найдорожчі гривневі кредити видають у Львівській, Івано-Франківській та Закарпатській областях, а найдешевші у Харківській, Донецькій та Луганській. За валютним овердрафтом найнижча ставка в Житомирі, найвища – в Івано-Франківській області[313].

---

[312] Yatta F. Municipal finance and local fiscal systems. Habitat III. 2016 P. 81.

[313] Малиновська А.М. Оцінка стану кредитного ринку України // Всеукр. студ. наук.-практ. конф. (Київ, 22–23 листопада 2017 р.): тези доп. / відп. ред. Н.П. Шульга. К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2017. 694 с.

Таблиця 4.3

Обсяги кредитування регіональної економіки України по регіонах станом на 06.2019 (млн грн) (за даними[314])

Регіони	Усього, млн грн	У національній валюті, млн грн	В іноземній валюті (екв. млн грн)
Усього	**1 022 606**	**607 238**	**415 368**
Вінницька	7 783	6 695	1 088
Волинська	6 949	4 440	2 509
Дніпропетровська область	230 382	203 677	26 705
Донецька	15 693	9 473	6 220
Житомирська	6 443	4 939	1 504
Закарпатська	6 000	3 256	2 744
Запорізька	26 980	12 067	14 913
Івано-Франківська	6 714	4 680	2 034
Київ та Київська область	527 917	236 268	291 648
Кіровоградська	6 579	5 664	915
Луганська	5 191	4 679	512
Львівська	25 739	15 406	10 333
Миколаївська	16 511	6 437	10 074
Одеська	33 343	20 709	12 634
Полтавська	10 990	9 193	1 797
Рівненська	4 935	3 575	1 359
Сумська	7 769	5 667	2 102
Тернопільська	5 241	4 175	1 066
Харківська	39 244	23 762	15 482
Херсонська	7 177	5 339	1 838
Хмельницька	7 377	5 164	2 212
Черкаська	10 165	5 819	4 346
Чернівецька	3 123	2 359	764
Чернігівська	4 364	3 794	571

На основі наведених даних є можливість згрупувати всі регіони за рівнем залучення кредитних ресурсів в три групи: регіони-лідери із залучення кредитів; регіони, що мають середні показники залучення кредитів; регіони-аутсайдери із залучення кредитів.

[314] Офіційний сайт НБУ. URL: https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=27843415

Розрахуємо інтервал[315], який дозволяє обмежити групи регіонів з досліджуваного показника: (527 917,0 (макс. обсяги залучення кредитів) – 3 123,0 (мінімальні обсяги залучення кредитів) / 3 групи = 174 931,3 млн грн.

Тоді до регіонів-аутсайдерів, тобто регіонів, що мають відносно низькі показники за обсягами залучення кредитів, можна віднести регіони, обсяги кредитування яких лежать на числовому відрізку від 3 123,0 до 17 8054,3 млн грн; обсяги кредитування регіонів, які мають середні показники залучення кредитів будуть лежати на числовому відрізку від 178 054,4 до 352 985,6 млн грн; регіони-лідери із залучення кредитів мають показник обсягу кредитування, який лежить на числовому відрізку від 352 985,7 до 527 917,0 млн грн.

У таблиці усі регіони України згруповані відповідно до рівня залучення кредитів (табл. 4.4).

Таблиця 4.4

Угруповання регіонів України за рівнем залучення кредитних ресурсів

І. Регіони-лідери за обсягами залучення кредитів		
№	Область	млн грн
1.	Київська та м. Київ	527 917
ІІ. Регіони, что мають середні показники за обсягами залучення кредитів		
№	Область	млн грн
1.	Дніпропетровська	230 382
ІІІ. Регіони, що мають відносно низькі показники а обсягами залучення кредитів		
№	Область	млн грн
1.	Вінницька	7 783
2.	Волинська	6 949
3.	Донецька	15 693
4.	Житомирська	6 443
5.	Закарпатська	6 000
6.	Запорізька	26 980
7.	Івано-Франківська	6 714
8.	Кіровоградська	6 579
9.	Луганська	5 191
10.	Львівська	25 739
11.	Миколаївська	16 511

[315] Статистика онлайн. URL: https://math.semestr.ru/group/ group_manual.php

Продовження таблиці 4.4

12.	Одеська	33 343
13.	Полтавська	10 990
14.	Рівненська	4 935
15.	Сумська	7 769
16.	Тернопільська	5 241
17.	Харківська	39 244
18.	Херсонська	7 177
19.	Хмельницька	7 377
20.	Черкаська	10 165
21.	Чернівецька	3 123
22.	Чернігівська	4 364
	Цсього	264307

Таким чином, можемо говорити про те, що нині лише два регіони України виділяються за обсягами залучення кредитів, при цьому переважна більшість областей України входять у групу, яка акумулює всього 25,8 % від загального обсягу кредитування.

При цьому, якщо порівняти обсяги залучення кредитів з інвестиційною активністю регіонів, то можна звернути увагу, що при наявності високої інвестиційної активності окремих регіонів обсяги залучення кредитів є низькими (табл. 4.5).

Як бачимо, обсяги кредитування слабо корелюються з інвестиційною активністю регіонів. Коефіцієнт кореляції[316] становить:

$$\eta = \frac{\sqrt{(24-19)}}{\sqrt{(24-5)}} = 0{,}51. \qquad (4.1)$$

Отриманий результат говорить про те, що потенціал кредитних інструментів недостатньо ефективно використовується в плані впливу на інвестиційну активність регіональної економіки.

Низька ефективність використовуваних кредитно-інвестиційних інструментів пов’язана із загальною економічною ситуацією в країні з обмеженою кількістю по справжньому масштабних інвестиційних проєктів, а також з обмеженими можливостями регіонів обслуговувати кредити.

Однак, на нашу думку, проблеми полягають не тільки у факторах фінансово-економічних, але існують й інші фактори, які знижують

[316] Статистика онлайн. URL: https://math.semestr.ru/group/ group_manual.php

потенціал кредитних та інвестиційних інструментів регіонального розвитку в умовах децентралізації.

Зокрема потрібно відзначити відсутність у регіонах інвестиційних банків, здатних надати вигідні умови кредитування, запропонувати гнучкі умови, що задовольняють потреби регіонального інвестора.

Таблиця 4.5

Угруповання регіонів України за рівнем інвестиційної активності й обсягами залучення кредитів (за даними[317])

№	Область	Обсяг залучення кредитів	Інвестиційна активність
1.	Київська та м. Київ	Високий	Середня
2.	Дніпропетровська	Середній	Висока
3.	Вінницька	Низький	Середня
4.	Волинська	Низький	Середня
5.	Донецька	Низький	Середня
6.	Житомирська	Низький	Середня
7.	Закарпатська	Низький	Середня
8.	Запорізька	Низький	Середня
9.	Івано-Франківська	Низький	Середня
10.	Кіровоградська	Низький	Середня
11.	Луганська	Низький	Середня
12.	Львівська	Низький	Середня
13.	Миколаївська	Низький	Низька
14.	Одеська	Низький	Висока
15.	Полтавська	Низький	Висока
16.	Рівненська	Низький	Середня
17.	Сумська	Низький	Низька
18.	Тернопільська	Низький	Низька
19.	Харківська	Низький	Висока
20.	Херсонська	Низький	Середня
21.	Хмельницька	Низький	Низька
22.	Черкаська	Низький	Середня
23.	Чернівецька	Низький	Низька
24.	Чернігівська	Низький	Середня

Звертає на себе увагу і те, що, як правило, регіональні економічні лідери фінансують свої обмежені інвестиційні потреби за рахунок

[317] Рейтинг инвестиционной эффективности регионов Украины. URL: https://inventure.com.ua/analytics/investments/rejting-investicionnoj-effektivnosti-regionov-ukrainy

власних коштів, наприклад, компанія ПАТ «АрселорМіттал Кривий Ріг», отримавши у 2017 році чистий дохід від реалізації продукції 66,19 млрд грн інвестувала 9 млрд грн у розвиток виробництва, не вдаючись до кредитних ресурсів[318].

Також проблемою є і те, що українські банки програють іноземним щодо привабливості кредитів, що надаються. Спостерігається висока привабливість іноземних інвестицій для регіонів, що визначається більш вигідними умовами кредитування. На сьогодні українські банківські установи надають кредити під високу кредитну ставку. Крім того, існує ще й проблема строків повернення коштів – зазвичай вони або дуже невеликі, або навпаки – надто великі. Вирішенням проблеми в цих випадках є отримання кредиту в іноземних банках, які пропонують той же кредит строком на 15–20 років під 3–5 % річних.

Навіть країни, в яких є проблеми з економічною ситуацією, наприклад, Греція, пропонують кредити максимум під 10 %.

У зв'язку із цим регіони цілком обґрунтовано звертаються до іноземних джерел кредитування. Так, наприклад, інвестиції в розмірі 400 мільйонів доларів було залучено компанією «Укртелеком» з Китаю, який вкладає ці кошти в розвиток ADSL-доступу в інтернет. Такі інвестиції локалізовані в Києві, Харкові, Одесі, Запоріжжі, Львові та Дніпрі[319].

Американський інвестор, компанія Bunge, вклала понад 200 мільйонів доларів у будівництво виробничо-розвантажувального порту в Миколаєві, а американська компанія Looksery, яка вклала в 2016 році понад 150 мільйонів доларів, придбала український стартап Looksery – додаток для обробки різноманітних зображень.

Таким чином, західні інвестори звертають увагу на ризикований на сьогодні IT-сектор країни, при тому, що українські банки вважають цей напрям кредитування досить ризикованим[320].

---

[318] Вишневский Ю. ТОП-20 важнейших зарубежных инвесторов в Украине. URL: http://www.dsnews.ua/vlast_deneg/top-20-vazhneyshih-zarubezhnyh-investorov-v-ukraine-30052018220000

[319] Як взяти кредит в європейському банку? URL: https://credit-online.org.ua/ua/vse-o-kreditah/kak-vzyat-kredit-v-evropejskih-bankah

[320] Крупнейшие инвестиционные проэкты Украины. URL: http://inarmy.info/blog/krupnejshie_investicionnye_proekty_ukrainy/2016-12-19-1017

Крім того, привабливість національних кредитно-інвестиційних інструментів для українських регіонів знижує можливість отримати кредити в Європейському банку реконструкції та розвитку, який надає регіонам значно вигідніші умови фінансування інвестиційних проєктів, які національні банківські установи надати не можуть. Саме тому у 2016 році було підписано Додаткову угоду між Урядом України та Європейською комісією до Угоди про фінансування Програми підтримки секторальної політики – Підтримка регіональної політики України[321].

У цілому за період співробітництва з Україною за всіма напрямками співробітництва Банком було затверджено 380 проєктів на загальну суму 11,822 млрд євро, українські регіони активно використовують можливість

кредитування в Європейському банку реконструкції та розвитку за багатьма напрямами, які життєво важливі для розвитку регіональної економіки. Наприклад, Житомир у 2019 році підписав договір з Європейським банком реконструкції та розвитку про придбання у кредит 50 тролейбусів.

Також за допомогою Європейського банку реконструкції і розвитку фінансується проєкт щодо продовження третьої лінії метрополітену в Харкові, який передбачає фінансування Європейського банку реконструкції та розвитку на 150 мільйонів євро і Європейського інвестиційного банку на 154,5 мільйони євро[322].

Реалізуючи статутні цілі, ЄБРР найактивніше розвиває та сприяє запровадженню сучасних кредитно-боргових, фінансових інструментів, щоб постійно підвищувати ефективність співробітництва, пропонуючи форми кредитування, які на сьогодні мало використовуються українськими банками, зокрема йдеться про кредитні лінії, синдиковане кредитування, допомогу у випуску єврооблігацій та ін.[323]

---

[321] В Україні почалася масштабна реалізація регіональних стартапів. URL: https://decentralization.gov.ua/news/9925

[322] Уряд України готує п’ять нових масштабних інвестиційних проєктів. URL: https://uprom.info/news/ekonomika/investitsiyi/uryad-ukrayini-gotuye-p-yat-novih-masshtabnih-investitsiynih-proektiv/

[323] Іванов С.М., Клименко К.В., Савостьяненко М.В. Перспективні напрямки використання ресурсного потенціалу ЄБРР в Україні. *Економіка і організація управління*. 2017. № 2 (26). С. 66–81.

Таким чином, нині регіони України здебільшого вирішують свої проблеми в сфері інвестиційного забезпечення регіонального розвитку, звертаючись до послуг зарубіжних кредиторів, що говорить про низький потенціал кредитно-інвестиційних інструментів, які використовуються українськими банками, низьку привабливість співпраці регіонів і національної банківської системи.

Слід сказати, що в умовах децентралізації можна очікувати подальшого збільшення обсягів співпраці регіональної влади, лідерів регіональних економік із зарубіжними кредитними інститутами.

Бачимо в цьому певну небезпеку, пов'язану з тим, що регіони нашої країни можуть потрапити у фінансову залежність від іноземних кредитних інститутів, що слід розглядати вже у контексті проблеми національної

безпеки України. Крім того, посилення такої співпраці здатне завдати серйозної шкоди національній банківській системі, ще більшою мірою зменшивши потенціал кредитних та інвестиційних інструментів, використовуваних у практиці фінансування регіонів.

У зв'язку з цим виникає питання: яким чином у наш час, в умовах децентралізації, підвищити потенціал кредитних та інвестиційних інструментів регіонального розвитку?

На нашу думку, вирішити цю проблему можливо, якщо створити в регіонах України мережу інвестиційних банків, які орієнтуються на потреби регіонів, використовують гнучкі інструменти кредитування, і пропонують кращі умови фінансування за рахунок зниження рівня «комерціалізації», зниження процентної ставки по кредитах.

Засновниками таких банків повинні стати органи місцевого самоврядування, великі регіональні фінансово-економічні структури регіонів, зацікавлені у прискореному регіональному розвитку.

Говорячи про можливості вирішення досліджуваної проблеми, звернемо увагу на те, що у науковій літературі[324, 325] є точка зору, що наявність у країні широкої мережі філій великих банків – безумовне благо, оскільки має сприяти вільному перетоку капіталу в регіональну

[324] Фінансове забезпечення регіонального розвитку в умовах децентралізаційних та євроінтеграційних процесів: колективна монографія / за заг. ред. д.е.н., доц. Варцаби В.І. Ужгород: Видавництво УжНУ «Говерла», 2018. 431 с.

[325] Жихор О.Б., Куценко Т.М. Інноваційний розвиток регіону: монографія. К.: УБС НБУ, 2015. 251 с.

економіку. Проте не слід однозначно позитивно сприймати цю ситуацію.

По-перше, для всіх складових фінансової системи регіонів (кредитної, розрахункової, ощадної) потрапляння в стратегічну залежність від невеликого числа великих (у тому числі і з державною участю) банків загрожує великими системними ризиками.

По-друге, нинішня ситуація, для якої характерно «фінансове голодування» багатьох регіонів, показує, що для обслуговування, наприклад, малого бізнесу, створеної мережі комерційних банків у плані співробітництва з підприємницьким сектором, явно недостатньо.

По-третє, як аргумент на користь того, що регіональна банківська система найбільш ефективно розвивається шляхом збільшення кількості філій великих банків, часто вказують на потенційно більш широкий асортимент потенційних послуг порівняно з функціоналом регіональних банків. Водночас регіональні банки в Україні мають свої конкурентні переваги. Це, в першу чергу, стосується близькості до споживача, а також більшого прагнення з боку банків і адміністрацій на місцях до підвищення темпів розвитку банківської системи.

Також слід зазначити про те, що, виходячи зі специфіки діяльності, конкурентоспроможність регіональних інвестиційних банків на місцях досить велика.

Основними причинами, за якими регіональний бізнес і влада вважає за краще співпрацювати з місцевими банками, є доступність, фактор довіри, можливість спостереження і оцінки бездоганності їх репутації. Переваги, якими володіють регіональні інвестиційні банки, такі як гнучкість і оперативність у прийнятті рішень, дозволяють регіональним банкам ефективніше обслуговувати клієнтів.

Це головні переваги здебільшого регіональних банків. Усі операції малі банки здійснюють безпосередньо в регіоні, в конкретному місті чи районі. Таким чином, у зацікавлених осіб є можливість, у разі потреби, отримати необхідну об’єктивну і своєчасну інформацію про банк, а банкам реально і оперативно оцінити стан позичальника, запропонувати найбільш прийнятні схеми і інструменти кредитування.

Таким чином, регіональні інвестиційні банки в умовах децентралізації мають ті переваги, які дозволяють їм якісно відрізнятися від інших комерційних банків, і у них є потенціал, щоб функціонувати,

сприяючи розвитку регіональної економіки, підвищенню потенціалу кредитних та інвестиційних інструментів регіонального розвитку.

Підводячи підсумок, звернемо увагу на те, що потенціал кредитних та інвестиційних інструментів регіонального розвитку в умовах децентралізації має як макро-, так і мезоекономічний вимір.

З точки зору макроекономіки цей потенціал підвищується в міру економічного розвитку регіонів, підвищення потреб у кредитних ресурсах.

У плані регіонального розвитку потенціал кредитно-інвестиційних інструментів розвивається під впливом бажання і здібностей регіональних влад створювати в регіоні умови для залучення інвестицій, а також орієнтації на розвиток регіональних інститутів кредитування, здатних конкурувати з іноземними та великими національними банками щодо кращих умов кредитування, використання гнучких і привабливих для позичальників кредитно-інвестиційних інструментів.

4.4. Моделювання впливу фіскального навантаження на регіональний розвиток

Розподіл і перерозподіл фінансових ресурсів держави через видатки бюджету є невід'ємною складовою фіскальної політики. У ході фінансування державних видатків виникає проблема ефективності – чи сприятимуть витрачені кошти економічному розвитку. Оскільки державні витрати входять до складу ВВП, згідно з методом кінцевого використання, динаміка їх обсягу безпосередньо впливає на динаміку обсягу ВВП. Для дослідження напрямів трансформації видатків бюджетів в умовах фінансової децентралізації доцільно провести аналіз їх динаміки та структури за елементами економічної класифікації (поточні та капітальні видатки).

Узагальнено всі видатки бюджету поділяють на дві групи – поточні видатки (споживання) і капітальні видатки (розвиток). У цьому поділі криється синергічний ефект, який можливо одержати за умови стійкої позитивної динаміки як обсягу, так і структури видатків розвитку. Проведемо аналіз динаміки бюджетних видатків за елементами (економічними ознаками) (табл. 4.6).

Таблиця 4.6

Розподіл бюджетних видатків за елементами економічної класифікації, млн грн*

Роки	Поточні видатки бюджетів			Капітальні видатки бюджетів		
	зведеного	державного	місцевих	зведеного	державного	місцевих
2004	80582	64363	33591	17855	13762	5953
2005	123427	101972	45322	18111	10859	8208
2006	150804	121687	61546	24430	15376	14231
2007	187352	148407	82355	38683	25829	22498
2008	268037	215855	113092	41179	25599	25955
2009	287334	231991	124823	19978	10366	11425
2010	347210	282548	146502	30664	21048	13281
2011	374907	302178	163591	41947	31281	17397
2012	451709	366180	206356	40745	29501	16219
2013	476464	385612	205605	29380	17844	14240
2014	502926	422818	211677	20200	7400	13950
2015	633119	559429	247908	46753	17482	32176
2016	762561	658517	297972	73028	27574	52627
2017	902305	769770	395799	99612	26205	73407
2018	1149344	942537	498753	184004	91090	113037
2018 р. до 2004 р., разів	14,3	14,6	14,8	10,3	6,6	19,0
Середньорічний темп приросту, %	+19,4	+19,6	+19,7	+16,8	+13,4	+21,7

** Без урахування тимчасово окупованої території АРК, м. Севастополя та частин тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях за 2014–2018 рр.*

Джерело: сформовано та проведено розрахунки за даними[326].

З даних, наведених у табл. 4.6, видно, що зростання поточних видатків зведеного бюджету (+19,4 % у середньому за рік) перевищило зростання капітальних видатків (+16,8 % у середньому за рік) упродовж 2004–2018 рр., що свідчить про недостатнє стимулювання бюджетів розвитку на загальнодержавному рівні. На це вказує також зростання капітальних видатків державного бюджету лише у 6,6 раза за середньорічного темпу приросту всього +13,4 %. Проте найкращі

[326] Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: https://www.treasury.gov.ua/ua (дата звернення: 30.02.2020)

позитивні зміни відбулися у динаміці капітальних видатків місцевих бюджетів, обсяг яких збільшився у 21,7 рази (+21,7 % у середньому за рік), сягнувши на кінець 2018 року понад 113 млрд грн, що було найвищим темпом росту з-поміж досліджуваних груп видатків. Зрозуміло, що наявні тенденції динаміки поточних і капітальних видатків за рівнями бюджетної системи мали вплив і на їх структуру.

Проведемо аналіз структури видатків Зведеного бюджету України за елементами економічної класифікації (рис. 4.4).

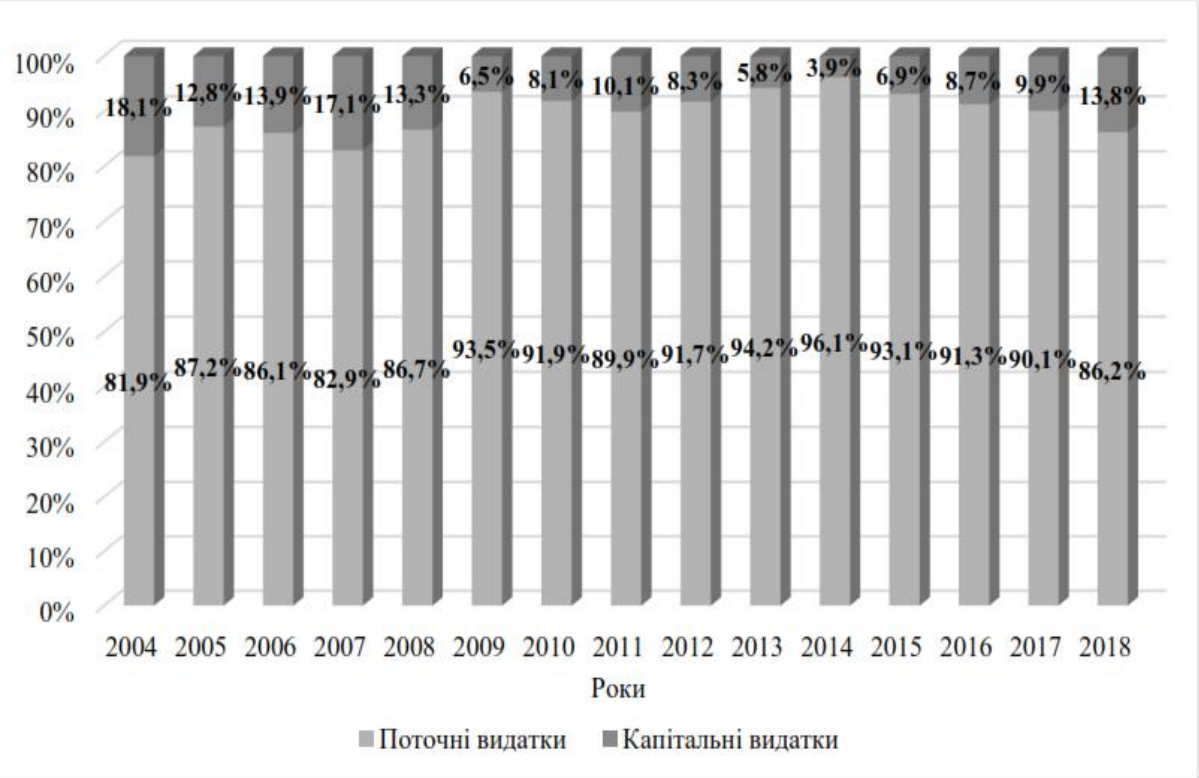


Рис. 4.4. Структура видатків Зведеного бюджету України за елементами економічної класифікації*

** Без урахування тимчасово окупованої території АРК, м. Севастополя та частин тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях за 2014–2018 рр.*

Джерело: сформовано та проведено розрахунки за даними[327].

Так, з даних, наведених на рис. 4.4, видно, що у структурі зведеного бюджету частка поточних видатків значно переважає частку капітальних. Так, у 2004 році питома вага капітальних видатків складала

[327] Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: https://www.treasury.gov.ua/ua (дата звернення: 30.02.2020)

18,1 % і станом на 2018 рік скоротилася на –4,3%. При цьому у 2004 році зафіксоване найменше значення частки поточних видатків, яке склало 81,9 %, а максимального значення 96,1 % було досягнуто у 2014 році, тоді ж частка капітальних видатків була мінімальною, склавши всього 3,9 %. Дані, представлені на рис. 4.4, свідчать про неоптимальність структури видатків Зведеного бюджету України за елементами економічної класифікації, оскільки станом на 2018 рік лише близько 14 % видатків було направлено на розвиток національної економіки, а 86 % – на споживання. Проведемо аналіз структури видатків Державного бюджету України за елементами економічної класифікації (рис. 4.5).

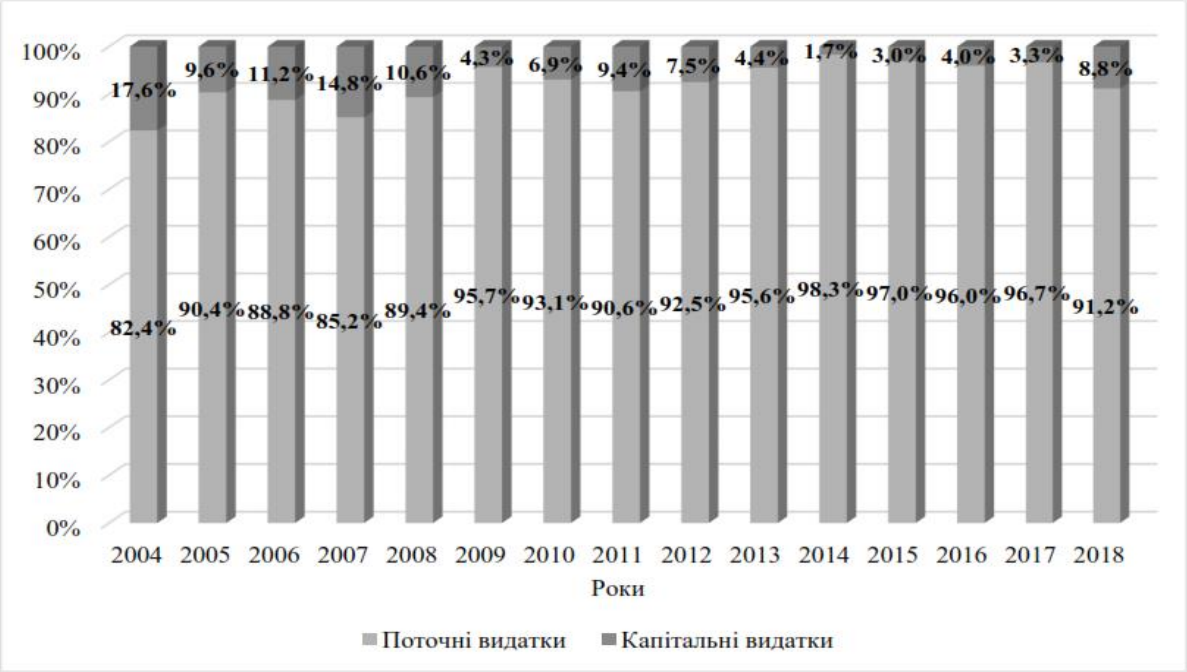


Рис. 4.5. Структура видатків Державного бюджету України за елементами економічної класифікації*

** Без урахування тимчасово окупованої території АРК, м. Севастополя та частин тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях за 2014–2018 рр.*

Джерело: сформовано та проведено розрахунки за даними[328].

З даних, наведених на рис. 4.5, видно, що структура видатків державного бюджету за елементами економічної класифікації подібна

[328] Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: https://www.treasury.gov.ua/ua (дата звернення: 30.02.2020)

до структури видатків зведеного бюджету, оскільки частка поточних видатків значно переважає частку капітальних. Так, у 2004 році питома вага капітальних видатків становила 17,6 % і станом на 2017 рік скоротилася на –8,8 %. При цьому у 2004 році зафіксоване найменше значення частки поточних видатків, яке склало 82,4 %, а максимального значення 98,3 % було досягнуто у 2014 році, тоді ж частка капітальних видатків була мінімальною, склавши всього 1,7 %. Також показники, які наведені на рис. 4.5, свідчать про неоптимальність структури видатків Зведеного бюджету України за елементами економічної класифікації, оскільки станом на 2018 рік лише близько 9 % видатків було направлено на розвиток національної економіки, а понад 91 % – на споживання.

Проведемо аналіз структури видатків місцевих бюджетів України за елементами економічної класифікації (рис. 4.6).

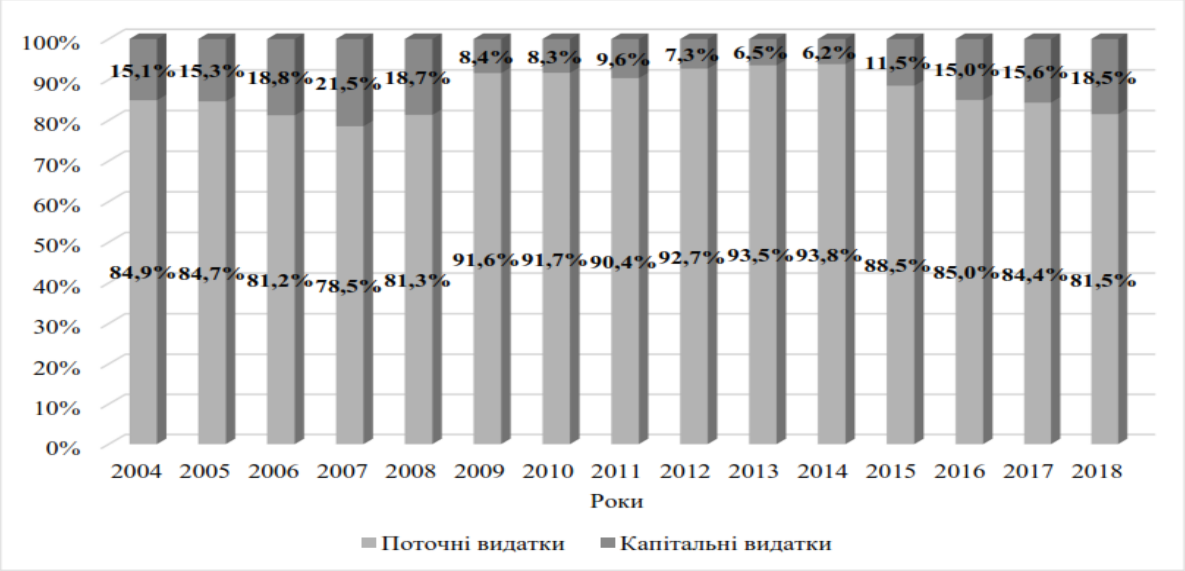


Рис. 4.6. Структура видатків місцевих бюджетів України за елементами економічної класифікації*

** Без урахування тимчасово окупованої території АРК, м. Севастополя та частин тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях за 2014–2018 рр.*

Джерело: сформовано та проведено розрахунки за даними[329].

[329] Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: https://www.treasury.gov.ua/ua (дата звернення: 30.02.2020)

З даних, наведених на рис. 4.6, видно, що структура видатків місцевих бюджетів за елементами економічної класифікації подібна до структури видатків зведеного і державного бюджетів, оскільки частка поточних видатків значно переважає частку капітальних. Так, у 2004 році питома вага капітальних видатків у структурі видаткової частини місцевих бюджетів складала 15,1 % і станом на 2018 рік зросла на +3,4 %. При цьому у 2007 році зафіксоване найменше значення частки поточних видатків, яке склало 78,5 %, а максимального значення 93,8 % було досягнуто у 2014 році, тоді ж частка капітальних видатків була мінімальною, склавши всього 6,2 %.

Також дані, наведені на рис. 4.6, також свідчать про неоптимальність структури видатків місцевих бюджетів України за елементами економічної класифікації, оскільки станом на 2018 рік лише 18,5 % видатків було направлено на розвиток територіально-адміністративних одиниць, а 81,5 % – на споживання. При цьому питома вага капітальних видатків у місцевих бюджетах перевищує частку капітальних видатків зведеного бюджету на +4,7 %, а частку капітальних видатків державного бюджету – на +9,7 %. Це означає, що фіскальна політика направлена на розвиток адміністративно-територіальних одиниць, хоча 113 млрд, з яких в середньому близько 4,5 млрд грн припадає на одну область та столицю, є вкрай малим обсягом для розвитку.

Також з рис. 4.4–4.7 можна зробити висновок про певну синхронність змін у динаміці питомої ваги капітальних видатків у зведеному, державному та місцевих бюджетах України. Проаналізуємо синхронність динаміки часток капітальних видатків у бюджетах різних рівнів у порівнянні з динамікою індексу фізичного обсягу ВВП за даними рис. 4.7.



Рис. 4.7. Порівняльна динаміка часток капітальних видатків за рівнями бюджетної системи України з динамікою індексу фізичного обсягу ВВП*

** Без урахування тимчасово окупованої території АРК, м. Севастополя та частин тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях за 2014–2018 рр.*

Джерело: сформовано та проведено розрахунки за даними[330].

Графіки динаміки часток капітальних видатків у видатках бюджетів усіх рівнів та індексу фізичного обсягу ВВП, наведені на рис. 4.7, демонструють певну синхронність з 2005 до 2018 року, аналізувати яку будемо, розділивши графіки на п’ять періодів:

1. 2005–2007 рр. Приріст частки капітальних видатків у зведеному бюджеті склав +4,3 % (зростання з 12,8 % до 17,1 %), у державному бюджеті – +5,2 % (зростання з 9,6 до 14,8 %), а у місцевих бюджетах – +6,2 % (зростання з 15,3 до 21,5 %), що було найвищим результатом. При цьому приріст індексу фізичного обсягу ВВП склав +5,1 %.

2. У період з 2007 до 2009 року (період світової фінансової кризи) прослідковується спадна динаміка – скорочення частки капітальних видатків у зведеному бюджеті на –10,6 % (до 6,5 % на кінець

330 Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: https://www.treasury.gov.ua/ua (дата звернення: 30.02.2020)

2009 року), у державному бюджеті – на –10,5% (до 4,3 % на кінець 2009 року), у місцевих бюджетах – на –13,1 % (до 8,4 % на кінець 2009 року), найгірша спадна динаміка. Вказані зміни супроводжувалися катастрофічним спадом індексу фізичного обсягу ВВП – –23,3 %.

3. У посткризовий період 2009–2011 рр. спостерігається зростання досліджуваних показників, яке супроводжується зростанням індексу фізичного обсягу ВВП на +20,5 %. Частка капітальних видатків у видатках зведеного бюджету зросла на +3,6 %, частка капітальних видатків у видатках державного бюджету – на +5,1 % (найкращий результат), частка капітальних видатків у видатках місцевих бюджетів – на +1,2 % (найгірший результат).

4. У 2011 році відбувся розворот тенденції у бік спаду, яким завершилася у 2014 році динаміка часток капітальних видатків за рівнями бюджетної системи, проте спад індексу фізичного обсягу ВВП тривав до 2015 року. Так, упродовж 2011–2014 рр. від'ємний приріст частки капітальних видатків у зведеному бюджеті становив –6,2 % (спад з 10,1 до 3,9 %), у державному бюджеті – –7,7 % (спад з 9,4 до 1,7 % – найбільше скорочення), а у місцевих бюджетах – –3,4 % (спад з 9,6 до 6,2 % – найменше скорочення). При цьому від'ємний приріст індексу фізичного обсягу ВВП склав –12 %.

5. Починаючи з 2014 року, відбувся розворот тенденцій часток капітальних видатків у бюджетах різних рівнів у бік зростання, яке тривало до 2018 року. У динаміці індексу фізичного обсягу ВВП зростання розпочалося на 1 рік пізніше і на кінець 2018 року становило 113,1 %. Частка капітальних видатків у видатках зведеного бюджету зросла на +9,9 % (з 3,9 до 13,8 %), частка капітальних видатків у видатках державного бюджету – на +7,1 % (з 1,7 до 8,8 %, найгірший результат), частка капітальних видатків у видатках місцевих бюджетів – на +12,3 % (з 6,2 до 18,5 % абсолютний рекорд за 2004–2018 рр.).

Провівши порівняльний аналіз динаміки часток капітальних видатків за рівнями бюджетної системи України з динамікою індексу фізичного обсягу ВВП за 2004–2018 рр., перейдемо до дослідження динаміки видатків бюджету у порівняння з динамікою ВВП (табл. 4.7).

Таблиця 4.7

Порівняльна динаміка видатків бюджету за рівнями бюджетної системи та ВВП у фактичних цінах у 2004–2018 рр.*

Роки	Найменування показника, млрд грн			
	ВВП у фактичних цінах	Видатки зведеного бюджету	Видатки державного бюджету	Видатки місцевих бюджетів
2004	357,5	101,3	62,6	38,7
2005	457,3	141,5	89,5	52,0
2006	565,0	175,2	102,9	72,1
2007	751,1	226,0	129,6	96,3
2008	990,8	309,2	182,3	126,8
2009	947,0	307,3	180,2	127,1
2010	1120,6	377,9	225,8	152,0
2011	1349,2	416,9	238,6	178,2
2012	1459,1	492,5	271,2	221,1
2013	1522,7	505,8	287,6	218,2
2014	1586,9	523,1	299,6	223,5
2015	1988,5	679,9	402,9	276,9
2016	2385,4	835,6	489,3	346,2
2017	2983,9	1056,8	566,6	490,1
2018	3560,6	1250,0	686,8	563,3
2018 р. у % до 2004 р.	996,0	1234,0	1097,1	1455,6
Середньоріч-ний приріст (+/-), %	17,8	19,7	18,7	21,1

** Без урахування тимчасово окупованої території АРК, м. Севастополя та частин тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях за 2014–2018 рр.*

Джерело: сформовано та проведено розрахунки за даними[331].

Так, з даних, наведених у табл. 4.7, видно, що темпи зростання державних витрат (видаткової частини бюджетів усіх рівнів) перевищили темп зростання ключового макроекономічного показника – ВВП (у фактичних цінах). Так, упродовж 2004–2018 рр. обсяг ВВП у фактичних цінах збільшився у 10 разів (+17,8 % у середньому за рік), видатки зведеного бюджету – у 12,3 раза (+19,7 % у середньому за рік), у тому числі видатки державного бюджету – у 11 разів (+18,7 %

[331] Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: https://www.treasury.gov.ua/ua (дата звернення: 30.02.2020)

у середньому за рік), видатки місцевих бюджетів – у 14,6 раза (+21,1 % у середньому за рік).

Виявлені зміни у динаміці абсолютних показників видатків бюджету і ВВП вплинули і на їх відносні показники, що ілюструє табл. 4.8.

Таблиця 4.8

Порівняльна динаміка частки видатків бюджету за рівнями бюджетної системи у ВВП (у фактичних цінах) за 2004–2018 рр.*

Роки	Найменування показника, %:			
	Частка видатків зведеного бюджету у ВВП	Частка видатків державного бюджету у ВВП	Частка видатків місцевих бюджетів у ВВП	Частка видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету
2004	28,33	17,50	10,83	38,23
2005	30,95	19,56	11,39	36,79
2006	31,01	18,21	12,80	41,27
2007	30,09	17,25	12,84	42,67
2008	31,21	18,40	12,81	41,03
2009	32,45	19,03	13,42	41,37
2010	33,72	20,15	13,57	40,24
2011	30,90	17,68	13,21	42,77
2012	33,75	18,59	15,16	44,92
2013	33,22	18,89	14,33	43,14
2014	32,96	18,88	14,08	42,73
2015	34,19	20,26	13,93	40,73
2016	35,03	20,51	14,52	41,44
2017	35,42	18,99	16,43	46,38
2018	35,11	19,29	15,82	45,06
Зміни (+/-) за період	+6,78	+1,79	+4,99	+6,83

** Без урахування тимчасово окупованої території АРК, м. Севастополя та частин тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях за 2014–2018 рр.*

Джерело: сформовано та проведено розрахунки за даними[332].

[332] Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: https://www.treasury.gov.ua/ua (дата звернення: 30.02.2020)

На основі даних, наведених у табл. 4.8, можна побачити, як розвивався процес фінансової децентралізації, результатом якого завжди є зростання питомої ваги видатків місцевих бюджетів і, відповідно, скорочення питомої ваги видатків державного бюджету у структурі зведеного бюджету. Так, у 2004 році зафіксовано найменші частки державних видатків усіх рівнів, відносно ВВП: частка видатків зведеного бюджету у ВВП (у фактичних цінах) у 2004 році склала 28,3 % і сягнула свого максимального значення 35,4 % у 2017 році, зупинившись на рівні 35,1 % у 2018 році; частка видатків державного бюджету у ВВП у 2004 році становила 17,5 %, сягнула максимального значення 20,5 % у 2016 році, а станом на кінець 2018 року склала 19,3 %; частка видатків місцевих бюджетів у ВВП у 2004 році склала 10,8 % і сягнула свого максимального значення 16,4 % у 2017 році, знизившись у 2018 році на –0,6 %. При цьому частка видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету в 2004 році була 38,2 %, зменшилася через рік до 36,8 % (найменше значення за досліджуваний період) і сягнула максимального значення 46,4 % у 2017 році, а станом на кінець 2018 року стала на рівні 45,1 %.

Отже, упродовж 2004–2018 рр. у видатках місцевих бюджетів України відбулися суттєві позитивні трансформації у розвитку фінансової децентралізації, зокрема: середньорічний приріст капітальних видатків на 2% перевищив середньорічний приріст поточних видатків, в результаті чого частка капітальних видатків у структурі видаткової частини місцевих бюджетів за елементами економічної класифікації зросла з 15,1 до 18,5 %; п’ятнадцятирічне зростання видатків місцевих бюджетів було найвищим порівняно з динамікою видатків державного і місцевих бюджетів; вперше, починаючи з 2017 року, частка видатків місцевих бюджетів у ВВП (у фактичних цінах) перевищила 15%, що є нормативом для фінансово децентралізованих країн, але частка видатків місцевих бюджетів у зведеному становила 45 % за нормативу понад 50 %.

Для реалізації оптимізації фіскального навантаження бюджетної складової фіскальної політики на ВВП (у фактичних цінах) та на фізичний обсяг ВВП проведемо комплексну оцінку впливу показників видатків бюджетів шляхом багатофакторного економіко-математичного моделювання.

Багатофакторна економіко-математична модель є математичним описом закономірності зміни досліджуваного економічного показника з урахуванням зміни основних факторів, що мають прямий або опосередкований вплив на нього. При цьому основною вимогою, що висувається до моделювання, є відсутність функціонального зв'язку між показниками.

Математично завдання економіко-математичного моделювання зводиться до одержання аналітичного виразу (багатофакторного рівняння регресії), який найкраще відображає зв'язок факторних ознак з результативною. При цьому рівняння багатофакторної регресії у лінійній формі має такий узагальнений вигляд:

$$\hat{Y}_X = a_0 + a_1X_1 + a_2X_2 + \cdots + a_nX_n, \qquad (4.2)$$

де $\hat{Y}_X$ – розрахункове (теоретичне) значення результуючої ознаки;

$X_1, X_2, \ldots, X_n$ – факторні ознаки, що вводяться у модель;

a_1, a_2, a_n – параметри рівняння або коефіцієнти регресії, які показують, на скільки одиниць зміниться результуюча ознака при зростанні відповідної факторної ознаки на 1 одиницю;

a_0 – константа, вільний член – значення результуючої ознаки при рівності 0 факторних ознак.

Для побудови багатофакторної економіко-математичної моделі необхідно здійснити її специфікацію та сформувати вихідні дані (кількісні показники) для моделювання. Специфікація моделі – це її аналітична форма на основі досліджуваних чинників. Тому необхідно здійснити відбір результуючої ознаки, яка б відображала стан розвитку національної економіки України, а також факторних ознак (чинників), які здійснюють прямий або опосередкований вплив на результат.

У нашому випадку результуючих ознак, що відображатимуть стан розвитку економіки, буде дві – індекс фізичного обсягу ВВП ($ВВП_{ІФО}$) (рис. 4.4) і ВВП у фактичних цінах ($ВВП_{ФЦ}$) (табл. 4.7). Факторними ознаками є:

– частка капітальних видатків у зведеному бюджеті ($КВ/В_{ЗБ}$), % (рис. 4.4);

– частка капітальних видатків у державному бюджеті ($КВ/В_{ДБ}$), % (рис. 4.4);

– частка капітальних видатків у місцевих бюджетах ($КВ/В_{МБ}$), % (рис. 4.4);

– обсяг видатків зведеного бюджету ($В_{ЗБ}$), млрд грн (табл. 4.7);

– обсяг видатків державного бюджету ($В_{ДБ}$), млрд грн (табл. 4.7);

– обсяг видатків місцевих бюджетів ($В_{МБ}$), млрд грн (табл. 4.7);

– частка видатків зведеного бюджету у ВВП ($В_{ЗБ}$/ВВП), % (табл. 4.8);

– частка видатків державного бюджету у ВВП ($В_{ДБ}$/ВВП), % (табл. 4.8);

– частка видатків місцевих бюджетів у ВВП ($В_{МБ}$/ВВП), % (табл. 4.8);

– частка видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету ($В_{МБ}/В_{ЗБ}$), % (табл. 4.8).

Таким чином, основною метою економіко-математичного моделювання, що ставиться у нашому дослідженні, є кореляційно-регресійний аналіз впливу показників державних видатків на розвиток національної економіки. Перш ніж розпочати процес економіко-економічного моделювання, необхідно провести тест на наявність мультиколінеарності між факторними ознаками. Мультиколінеарність – це явище, яке характеризується присутністю функціонального або щільного кореляційного зв'язку між факторами моделі. Воно є небажаним, оскільки може спричинити спотворення результатів моделювання. Тому у разі виявлення мультиколінеарності між парами факторних ознак, у модель вводяться лише ті, між якими кореляційний зв'язок відсутній або нещільний. Для виявлення мультиколінеарності між факторами, за вихідними даними, побудуємо матрицю парних коефіцієнтів кореляції (табл. 4.9).

У табл. 4.9 виділено напівжирним шрифтом значення парних коефіцієнтів кореляції між парами факторів, які мають кореляційний зв'язок високої щільності один з одним (значення парного коефіцієнта кореляції більше 0,7). У економіко-математичну модель будуть введені фактори, мультиколінеарність між якими відсутня, адже внаслідок наявності щільного зв'язку між факторними ознаками результати економіко-математичного моделювання будуть спотвореними і непридатними для подальшого використання в дослідженні.

Таблиця 4.9

Матриця парних коефіцієнтів кореляції

	КВ/$В_{ЗБ}$	КВ/$В_{ДБ}$	КВ/$В_{МБ}$	$В_{ЗБ}$	$В_{ДБ}$	$В_{МБ}$	$В_{ЗБ}$/ВВП	$В_{ДБ}$/ВВП	$В_{МБ}$/ВВП	$В_{МБ}$/$В_{ЗБ}$	$ВВП_{ІФО}$	$ВВП_{ФЦ}$
КВ/$В_{ЗБ}$	1											
КВ/$В_{ДБ}$	**0,9227**	1										
КВ/$В_{МБ}$	**0,8338**	0,5921	1									
$В_{ЗБ}$	-0,2780	-0,5367	0,0254	1								
$В_{ДБ}$	-0,2987	-0,5550	0,0138	**0,9983**	1							
$В_{МБ}$	-0,2518	-0,5123	0,0393	**0,9975**	**0,9917**	1						
$В_{ЗБ}$/ВВП	-0,6144	**-0,8042**	-0,2647	**0,8547**	**0,8643**	**0,8392**	1					
$В_{ДБ}$/ВВП	-0,5619	-0,6958	-0,2699	0,4624	0,4985	0,4171	**0,7398**	1				
$В_{МБ}$/ВВП	-0,4807	-0,6554	-0,1885	**0,8783**	**0,8679**	**0,8866**	**0,8974**	0,3671	1			
$В_{МБ}$/$В_{ЗБ}$	-0,2619	-0,3713	-0,0852	0,6942	0,6671	**0,7232**	0,5932	-0,1010	**0,8862**	1		
$ВВП_{ІФО}$	0,7650	0,7553	0,5489	-0,1848	-0,2047	-0,1601	-0,4372	-0,4670	-0,2983	-0,1090	1	
$ВВП_{ФЦ}$	-0,2849	-0,5377	0,0168	0,9993	0,9977	0,9966	0,8480	0,4466	0,8794	0,7046	-0,1890	1

Джерело: сформовано та проведено розрахунки за допомогою пакету MS Excel.

Отже, у ході проведеного економіко-математичного моделювання впливу показників державних видатків на індекс фізичного обсягу ВВП одержано результати, наведені на рис. 4.8.

ВЫВОД ИТОГОВ					
Регрессионная статистика					
Множественный R	0,996958634				
R-квадрат	0,993926517				
Нормированный R-квадрат	0,909580936				
Стандартная ошибка	8,845007615				
Наблюдения	15				
Дисперсионный анализ					
	df	*SS*	*MS*	*F*	*Значимость F*
Регрессия	3	153636,4001	51212,13336	654,6006699	1,12674E-12
Остаток	12	938,8099166	78,23415972		
Итого	15	154575,21			
	Коэффициенты	*Стандартная ошибка*	*t-статистика*	*P-Значение*	*Нижние 95%*
Y-пересечение	0	#Н/Д	#Н/Д	#Н/Д	#Н/Д
КВ/$В_{МБ}$	1,02045449	0,455701656	2,239303888	0,04485327	0,027565875
$В_{ЗБ}$/ВВП	0,264924971	1,314333454	0,201566026	0,843632448	-2,59876162
$В_{МБ}$/$В_{ЗБ}$	1,884804615	1,051185681	1,793027293	0,098191202	-0,405532232

Рис. 4.8. Результати моделювання впливу показників державних видатків на індекс фізичного обсягу ВВП

Джерело: сформовано та проведено розрахунки за допомогою пакета MS Excel.

За даними, наведеними на рис. 4.8, сформуємо кінцевий вигляд трифакторної лінійної функції залежності індексу фізичного обсягу ВВП від частки капітальних видатків у видатках місцевих бюджетів, частки видатків зведеного бюджету у ВВП (у фактичних цінах) та частки видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету:

$$ВВП_{ІФО} = 1{,}02КВ/В_{МБ} + 0{,}26В_{ЗБ}/ВВП + 1{,}88В_{МБ}/В_{ЗБ}. \qquad (4.3)$$

З даних формули (4.3) видно, що при зростанні частки капітальних видатків у видатках місцевих бюджетів на 1 % рівень індексу фізичного обсягу ВВП зростає на 1,02 %, зростання частки видатків зведеного бюджету у ВВП (у фактичних цінах) на 1 % зумовлює збільшення індексу фізичного обсягу ВВП на 0,26 %, при зростанні частки видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету на 1 % індекс фізичного обсягу ВВП зростає на 1,9 %.

Статистична значущість і достовірність отриманого рівняння значна, оскільки воно описується високими значеннями статистичних

коефіцієнтів і критеріїв. Так, коефіцієнт множинної кореляції R = 0,997, що свідчить про високу ступінь тісноти зв'язку між факторними та результуючою ознакою. Коефіцієнт множинної детермінації R^2 = 0,994 означає, що динаміка індексу фізичного обсягу ВВП на 99,4 % обумовлюється змінами частки капітальних видатків у видатках місцевих бюджетів, частки видатків зведеного бюджету у ВВП (у фактичних цінах) та частка видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету, а вплив решти факторів становить 0,6 %. Спостережуване значення F-критерія Фішера F = 654,6 у 182 рази перевищує критичне, що свідчить про статистично значущий стохастичний зв'язок між показниками, введеними у модель.

У ході проведеного економіко-математичного моделювання впливу показників державних видатків на ВВП у фактичних цінах одержано результати, наведені на рис. 4.9.

ВЫВОД ИТОГОВ

Регрессионная статистика	
Множественный R	0,999418683
R-квадрат	0,998837705
Нормированный R-квадрат	0,998520715
Стандартная ошибка	35,64505892
Наблюдения	15

Дисперсионный анализ

	df	*SS*	*MS*	*F*	*Значимость F*
Регрессия	3	12010741,12	4003580,372	3151,010697	2,03984E-16
Остаток	11	13976,27248	1270,570226		
Итого	14	12024717,39			

	Коэффициенты	*Стандартная ошибка*	*t-статистика*	*P-Значение*	*Нижние 95%*
Y-пересечение	224,5766163	493,6736506	0,45490906	0,658021512	-861,9917626
ВЗБ	2,756845719	0,058903148	46,80302863	5,18786E-14	2,627200765
$В_{ДБ}$/ВВП	-13,72733954	14,52725945	-0,944936627	0,364984916	-45,70162201
$В_{МБ}/В_{ЗБ}$	3,413799262	7,03231088	0,485444873	0,636885116	-12,06421263

Рис. 4.9. Результати моделювання впливу показників державних видатків на ВВП у фактичних цінах

Джерело: сформовано та проведено розрахунки за допомогою пакета MS Excel.

За даними, наведеними на рис. 4.9, сформуємо кінцевий вигляд трифакторної лінійної функції залежності обсягу ВВП у фактичних цінах від обсягу видатків зведеного бюджету, частки видатків державного

бюджету у ВВП (у фактичних цінах) та частка видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету:

$$ВВП_{ФЦ} = 224{,}58 + 2{,}76В_{ЗБ} - 13{,}73В_{ДБ}/ВВП + 3{,}41В_{МБ}/В_{ЗБ}. \quad (4.4)$$

З даних формули (4.4) видно, що при зростанні обсягу видатків зведеного бюджету на 1 млрд грн обсяг ВВП у фактичних цінах зростає на 2,76 млрд грн, зростання частки видатків державного бюджету у ВВП (у фактичних цінах) на 1 % спричиняє зменшення обсягу ВВП у фактичних цінах на 13,7 млрд грн, при зростанні частки видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету на 1 % ВВП у фактичних цінах зростає на 3,41 млрд грн.

Статистична значущість і достовірність отриманого рівняння значна, оскільки воно описується високими значеннями статистичних коефіцієнтів і критеріїв. Так, коефіцієнт множинної кореляції R = 0,999, що свідчить про високу ступінь тісноти зв'язку між факторними та результуючою ознакою. Коефіцієнт множинної детермінації R^2 = 0,998 означає, що динаміка обсягу ВВП у фактичних цінах на 99,8 % обумовлюється змінами обсягу видатків Зведеного бюджету України, частки видатків державного бюджету у ВВП (у фактичних цінах) та частка видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету, а вплив решти факторів становить 0,2 %. Спостережуване значення F-критерія Фішера F = 3151 у 878 разів перевищує критичне, що свідчить про статистично значущий стохастичний зв'язок між показниками, введеними у модель.

На основі формули (4.2) побудуємо прогнози видатків зведеного бюджету, видатків державного бюджету, видатків місцевих бюджетів, частки видатків зведеного, державного і місцевих бюджетів у ВВП, а також частку видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету, запропонувавши вирішити 3 оптимізаційних задачі, використовуючи надбудову Excel «Solver»:

1) максимізації ВВП у фактичних цінах за песимістичним сценарієм:

$$224{,}58 + 2{,}76В_{ЗБ} - 13{,}73В_{ДБ}/ВВП + 3{,}41В_{МБ}/В_{ЗБ} \to 3821{,}71; \quad (4.5)$$

2) максимізації ВВП у фактичних цінах за реалістичним сценарієм:

$$224{,}58 + 2{,}76В_{ЗБ} - 13{,}73В_{ДБ}/ВВП + 3{,}41В_{МБ}/В_{ЗБ} \to 5583{,}04; \quad (4.6)$$

3) максимізації ВВП у фактичних цінах за оптимістичним сценарієм:

$$224{,}58+2{,}76В_{ЗБ}-13{,}73В_{ДБ}/ВВП+3{,}41В_{МБ}/В_{ЗБ}\rightarrow 7039{,}16. \quad (4.7)$$

Результати розв'язків оптимізаційних задач зведемо у табл. 4.10.

Таблиця 4.10

Результати прогнозування фіскального навантаження бюджетної складової фіскальної політики на ВВП (у фактичних цінах) на 2023 рік

Найменування показника	Значення показника			
	фактичне 2018 року	прогнозні 2023 року за сценаріями:		
		песимістичним	реалістичним	оптимістичним
1. Видатки зведеного бюджету, млрд грн	1250,1	1344,3	1978,2	2502,2
2. Видатки державного бюджету, млрд грн	686,8	732,9	1028,8	1253,3
3. Видатки місцевих бюджетів, млрд грн	563,3	607,8	914,6	1248,9
4. Частка видатків зведеного бюджету у ВВП, %	35,11	35,18	35,43	35,55
5. Частка видатків державного бюджету у ВВП, %	19,29	19,18	18,43	17,81
6. Частка видатків місцевих бюджетів у ВВП, %	15,82	16,00	17,00	17,74
7. Частка видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету, %	45,06	45,21	46,23	47,08

Джерело: розраховано авторами за формулами (4.5)–(4.7).

Дані, наведені у табл. 4.10, ілюструють зростання ролі видатків місцевих бюджетів у фіскальному навантаженні бюджетної складової фіскальної політики на ВВП (у фактичних цінах), що підвищується, залежно від прогнозного сценарію. Так, видатки зведеного бюджету

можуть зрости удвічі, згідно з оптимістичним сценарієм, при цьому видатки державного бюджету збільшяться на +82,5 %, а видатки місцевих бюджетів – на +121,7 %. За реалістичного сценарію приріст видатків місцевих бюджетів на 12,6 % перевищить приріст видатків державного бюджету. При цьому частка видатків державного бюджету у ВВП скоротиться від –0,1 за песимістичним сценарієм до –1,5 % за оптимістичним сценарієм, тоді як приріст частки видатків місцевих бюджетів складе від +0,2 до +2 %.

Виявлені прогнозні тенденції фіскального навантаження бюджетної складової фіскальної політики на національну економіку дають підстави для висновків, що посилення децентралізації є основним індикатором успішності модернізації фіскальної політики у найближчі 5 років.

Таким чином, за результатами прогнозування фіскального навантаження бюджетної складової фіскальної політики на ВВП на 2023 рік, можна зробити висновок про позитивний вплив фінансової децентралізації на розвиток національної економіки за бюджетною складовою фіскальної політики України. Оскільки безпосереднім індикатором фінансової децентралізації у моделі (формула 4.3) є частка видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету – чим більше значення цього показника, тим більше фіскальна політика держави фінансово децентралізована. Іншим фактором економічного зростання є збільшення частки капітальних видатків (видатків розвитку) у місцевих бюджетах, – одного з індикаторів ефективності фінансової децентралізації. Опосередкованим індикатором фінансової децентралізації у моделі можна вважати частку видатків державного бюджету у видатках зведеного бюджету (формула 4.4) – чим більше значення цього показника, тим більше фіскальна політика держави фінансово централізована, і навпаки – зменшення показника свідчить про поглиблення фінансової децентралізації. Іншим фактором економічного зростання є позитивний вплив частки капітальних видатків (видатків розвитку) у місцевих бюджетах – зростання цього показника, тобто поглиблення фінансової децентралізації, спричиняє збільшення фізичного обсягу ВВП.

4.5. Удосконалення процесу управління розвитком адміністративно-територіальних одиниць України в умовах децентралізації

Питання удосконалення процесу управління фінансовим потенціалом адміністративно-територіальних одиниць розглядалось вченими неодноразово. Проте це питання, в рамках реалізації процесу децентралізації, що супроводжується цілою низкою інституційних перетворень, потребує детального дослідження.

Так, на початковому етапі проведення реформи децентралізації академік Б. Данилишин стверджував, що для України, як країни з низьким рівнем доходів на душу населення надто високий рівень децентралізації не сприятиме розвитку, а ні окремих територій, а ні країни в цілому[333]. Автор наголошував, «…що очевидно, напрям реформ щодо децентралізації управління є наскрізним в ідеології становлення сучасної суспільно-економічної формації України. При цьому йдеться не про посилення управлінської вертикалі у регіонах, а про формування нової «географії центрів відповідальності» за впорядкування суспільного життя та забезпечення територіального економічного розвитку»[334].

Вчений, розглядаючи питання розмежування сфер державного управління в регіонах та місцевого самоврядування, яке повинно супроводжуватися відповідним укріпленням останнього щодо самостійності у прийняті рішень та їх реалізації, вказує на зміну моделі управління в Україні з акцентом на посилення місцевого самоврядування. Розв’язання проблеми удосконалення моделі управління потрібно здійснювати у двох сферах: територіальній – визначення базового рівня управління, та у фінансовій – забезпеченість рівнів управління[335].

---

[333] Данилишин Богдан. Як децентралізувати управління в Україні. *Економічна правда*. URL: https://www.epravda.com.ua/columns/2015/07/13/550472/ (дата звернення: 05.10.2018).

[334] Там само.

[335] Там само.

Отже, як зазначалось у першому розділі дослідження, основними складовими децентралізації є повноваження, ресурси та відповідальність, тому процес управління фінансовим потенціалом адміністративно-територіальних одиниць потрібно розглядати у таких напрямах (рис. 4.10):

а) формування нової територіальної основи для діяльності органів влади на рівні громад і районів з урахуванням їх сукупних фактичних та потенційних ресурсів, інтересів населення громади та домінуванням демократичних засад участі громадян у розгляді питань, які стосуються використання ресурсів території;

б) створення належної ресурсної бази для здійснення повноважень органів місцевого самоврядування та забезпечення збалансованого розвитку адміністративно-територіальних одиниць;

в) упорядкування системи державного контролю та нагляду за ефективністю та результативністю діяльності органів місцевого самоврядування шляхом підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування за формування та реалізацію регіональної політики, розробку стратегічних планів розвитку, прийняття управлінських рішень.

У процесі реалізації першого напряму – формування нової основи для діяльності органів влади на рівні громад і районів, першим беззаперечним питанням є створення умов на інституційно-законодавчому рівні щодо завершення процесу формування ОТГ по всій території України. Це забезпечить визначення базового рівня управління фінансовим потенціалом відповідної адміністративно-територіальної одиниці. З огляду на це будуть створені умови не лише функціонування цих територіальних утворень, а прийняття на себе повноважень і відповідальності органами місцевого самоврядування щодо підвищення ефективності формування та використання фінансового потенціалу усіх рівнів адміністративно-територіальних одиниць.

Створення належної ресурсної бази для здійснення повноважень органів місцевого самоврядування реалізується шляхом подальшого удосконалення бюджетно-податкового законодавства, в частині розширення податкової бази та перерозподілу загальнодержавних податкових зборів та рентних зборів.

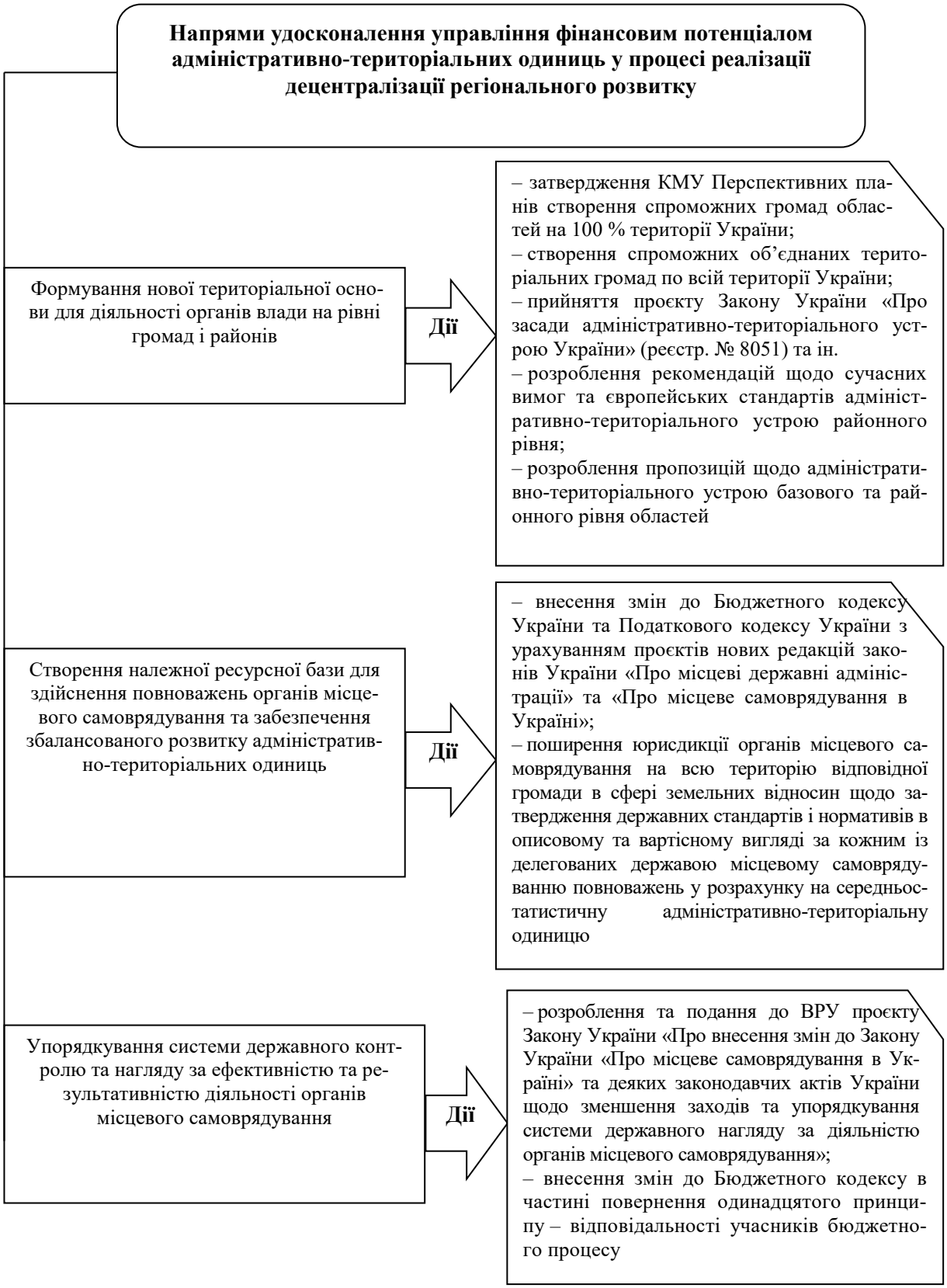


Рис. 4.10. Напрями удосконалення управління фінансовим потенціалом адміністративно-територіальних одиниць у процесі реалізації децентралізації регіонального розвитку

Джерело: розроблено авторами.

Другий напрям більше характеризує фінансову сферу забезпечення органів місцевого самоврядування достатніми фінансовими ресурсами та інституційно-законодавчим механізмом формування додаткових внутрішніх та зовнішніх фінансових ресурсів. Слід зазначити, що це передбачає удосконалення бюджетно-податкового механізму формування фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування, також перехід на новий рівень міжбюджетних відносин з використанням нової методики їх розрахунку та форм трансфертів.

Упорядкування системи державного контролю та нагляду за ефективністю та результативністю діяльності органів місцевого самоврядування, насамперед, вимагає на державному рівні розроблення та подання до ВРУ проєкту Закону України «Про внесення змін до Закону України» «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких законодавчих актів України щодо зменшення заходів та упорядкування системи державного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування. Це також потребує повернення принципу відповідальності учасників бюджетного процесу до Бюджетного кодексу України.

Враховуючи всі складові фінансового потенціалу, які було обґрунтовано у другому розділі дисертаційного дослідження, окреслимо основні пропозиції щодо удосконалення управління ними на рівні адміністративно-територіальних одиниць.

На основі дослідження зміни податкового потенціалу територіальних одиниць та структурно-динамічного аналізу податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів зазначаємо їх фіскальну значимість у фінансовому потенціалі цих територіальних утворень. Проте потенційні можливості нарощування податкового потенціалу адміністративно-територіальними одиницями не повною мірою є використаними. Тому при розробці Бюджетної декларації на середньострокові періоди та бюджетної політики на місцевому рівні центральним та місцевим органам влади врахувати ряд пропозицій, які безпосередньо стосуються регулювання стабільності формування податкового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць України.

1. Перша пропозиція стосується внесення зміни до податкового законодавства щодо відміни тимчасово введеного військового збору як додаткового податкового тягаря при оподаткуванні заробітної плати. Внаслідок чого буде отримано ефект щодо детінізації заробітних плат «у конвертах» та зростання надходжень від ПДФО,

що є бюджетоутворюючим податком у місцевих бюджетах України, зокрема у бюджеті ОТГ. У разі врахування цієї пропозиції центральними органами влади також важливим є запровадження більш диференційованих ставок податку на доходи фізичних осіб.

2. Наступна пропозиція передбачає недопущення вилучення існуючих стабільних дохідних джерел наповнення місцевих бюджетів (зокрема акцизного податку з виробленого в Україні пального та акцизного податку з ввезеного на митну територію України пального) шляхом забезпечення їх збереження.

3. Важливою пропозицією є врегулювання місцевих податків щодо упорядкування реєстру майна, яке є об'єктом оподаткування у податку на нерухоме майно відмінне від земельної ділянки та плати за землю. Для органів місцевого самоврядування з метою зростання надходження податкових платежів від податку на майно важливо у тісній співпраці з регіональними податковими органами провести перевірку щодо обліку усіх об'єктів оподаткування. А також у разі проведення земельної реформи проводити об'єктивну вартісну оцінку земель, які перебувають у власності фізичних та юридичних осіб, які є платниками плати за землю.

4. Наступною пропозицією є надання органам місцевого самоврядування повноважень з формування та ведення муніципальних фіскальних реєстрів для забезпечення належного адміністрування місцевих податків та зборів, що не лише забезпечить зростання надходжень від місцевих податків, а й підвищить відповідальність місцевих органів щодо реєстру усіх суб'єктів малого бізнесу, які функціонували неформально та не були платниками єдиного податку.

5. У контексті попередньої пропозиції також варто відповідально органам місцевого самоврядування підходити до визначення фіксованих ставок єдиного податку для фізосіб-підприємців I та II груп. При цьому, щоб дії сільських, селищних, міських рад або ради об'єднаних територіальних громад стимулювали до офіційної реєстрації цих суб'єктів, слід враховувати рівень розвитку територіальної громади, де встановлюються фіксовані ставки.

6. Органам державної та місцевої влади проводити заходи щодо детінізації діяльності переважної частини суб'єктів господарювання, що забезпечить збільшення бази оподаткування за загальнодержавними та місцевими податками та зборами до всі рівнів бюджетів.

Слід зазначити, що реалізація цих пропозицій забезпечить наближення вітчизняної податкової системи у сфері регулювання податковим потенціалом місцевих бюджетів адміністративно-територіальних одиниць до європейських вимог. Отже, в контексті нарощування податкового потенціалу територіальні громади усіх рівнів отримають економічний та соціальний ефект, який характеризується таким переліком дій:

– відбудеться стимулювання економічного розвитку і структурної перебудови виробничого потенціалу адміністративно-територіальних одиниць, що є основою для формування податкової бази у податковому потенціалі цієї території;

– активізується розвиток малого та середнього підприємництва як суб'єктів стабільного зростання надходжень єдиного податку;

– відбудеться зростання офіційної зайнятості як основного джерела формування надходжень від податку на доходи фізичних осіб;

– підвищиться добробут населення та розвиток людського капіталу територіальної одиниці.

Бюджетний потенціал адміністративно-територіальних одиниць як складова фінансового потенціалу також потребує визначення напрямів удосконалення управління ним.

Задля нарощування бюджетної складової у фінансовому потенціалі територіальних одиниць потрібно забезпечити реалізацію таких заходів.

1. Продовжити реалізацію бюджетної децентралізації із упорядкуванням сфер відповідальності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в рамках проведення адміністративно-територіальної, бюджетної та інституційної реформ, що забезпечить на усіх рівнях територіальних громад формування місцевої бюджетної політики з урахуванням ідентичності території, інтересів усіх зацікавлених сторін у громаді. Місцева політика у різних сферах розвитку громади не створюватиме конфлікт і не вестиме до конкуренції за ресурси між розробниками різних напрямів її реалізації. Також забезпечить синхронізацію секторальних політик через формування та реалізацію ефективної стратегії/стратегічного плану розвитку територіальної громади.

2. Подальша імплементація усіх інноваційних методів бюджетного планування забезпечить підвищення рівня бюджетного менеджменту на місцевому рівні. По-перше, це забезпечить акумулювання

додаткових бюджетних ресурсів як з державних фондів у вигляді різних форм субвенцій у секторальній децентралізації, так і у вигляді міжнародної технічної допомоги. По-друге, активізує участь громади у контролі та спільній реалізації соціальних проєктів через фінансування партисипаторного (бюджету участі) бюджетування. По-третє, розробка та реалізація проєктів, які подаються до участі для фінансування через Державний фонд регіонального розвитку, набудуть послідовного, пріоритетного та логічного характеру.

3. Забезпечити компенсування додаткових витрат органам місцевого самоврядування, які виникли внаслідок рішень органів державної влади та мали більше політичних ознак. Як правило, позапланове підвищення соціальних гарантій перед виборами. А також забезпечення компенсаційним фінансовим ресурсом за умови передачі на рівень місцевих бюджетів додаткових видаткових повноважень.

4. Запровадити формульний механізм розподілу субвенції на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання вулиць і доріг комунальної власності. Із врахуванням за потреби співфінансування на умовах співпраці між територіальними громадами та, за можливості, коштів із Державного дорожнього фонду.

5. Законодавчо закріпити пропорції розподілу додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров’я між різними рівнями місцевих бюджетів і критеріїв такого розподілу в межах визначених пропорцій. Саме у рамках реалізації секторальної децентралізації до освітньої галузі та галузі охорони здоров’я можна залучити додаткові фінансові ресурси для створення опорних шкіл, придбання шкільних автобусів та ін.

6. В умовах завершення процесу децентралізації збільшити кількість місцевих бюджетів, що матимуть прямі взаємовідносини з державним бюджетом, за рахунок добровільного об’єднання територіальних громад з метою спрощення процесу управління бюджетними коштами. Це забезпечить укрупнення форм територіальних утворень та підвищить відповідальність учасників бюджетного процесу щодо використання бюджетних коштів, зокрема із бюджету розвитку.

7. Стимулювати органи місцевого самоврядування об’єднаних територіальних громад ефективно використовувати кошти бюджету розвитку і мінімізувати залишки коштів на рахунках. Ця пропозиція

буде реалізованою, коли почне діяти заборона брати участь у конкурсах на залучення коштів з ДФРР тим територіальним громадам, залишки коштів яких розміщені на депозитних рахунках.

Не менш важливе джерело нарощування фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці міститься у його інвестиційній складовій. Дослідження напрямів удосконалення управління цією складовою надає підстави окреслити такі пропозиції.

Насамперед, органам місцевого самоврядування потрібно формувати привабливий для інвестора імідж своєї адміністративно-територіальної одиниці із урахуванням переваг та можливостей у Swot аналізі в розробленій ними стратегії розвитку. При цьому важливо враховувати інтереси громади щодо збереження екосистеми території, зростання робочих місць для місцевих жителів та раціонального використання місцевих ресурсів.

Наступною пропозицією, яка також вплине на інвестиційну привабливість території, є розбудова інфраструктури адміністративно-територіальних одиниць, забезпечення землевпорядкування, розмежування земель державної, комунальної та приватної власності.

Забезпечення підвищення інформаційної підтримки та маркетингового супроводу інвестиційної діяльності в межах кожної адміністративно-територіальної одиниці призведе до зменшення бюрократичних перепон, з якими може зіткнутися майбутній інвестор. Саме ця пропозиція сприятиме зростанню інвестиційних ресурсів у межах громади.

Підвищення рівня інституційної підтримки інвестиційної діяльності в межах адміністративно-територіальних одиниць, через надання інвесторам рівних прав щодо її одержання, а також гарантій від інвестиційних ризиків. Ця пропозиція вимагає удосконалення нормативно-законодавчого регулювання у сфері інвестиційної діяльності.

Також важливим є забезпечення органами державної влади проведення відкритого конкурсного добору проєктів для залучення відповідної інвестиційної програми, яка розроблена органами місцевого самоврядування адміністративно-територіальних одиниць. Це надасть можливість на відкритих конкурентних засадах, а не політичним лобіюванням окремих депутатів залучати кошти із вітчизняних та зарубіжних грантових фондів (у вигляді міжнародної технічної допомоги).

Заключною пропозицією, яка забезпечить корегування регіональної інвестиційної політики, має бути проведення постійного моніторингу й аналізу інвестиційних проєктів місцевими та державними органами влади.

При розгляді бюджетної та інвестиційної складової було вказано на важливість залучення грантових коштів органами місцевого самоврядування у вигляді міжнародної технічної допомоги. Це джерело слід розглядати як додатковий фінансовий резерв для розвитку і реалізації різних соціально-економічних проєктів територіальними громадами.

Аналіз залучення коштів у вигляді міжнародної технічної допомоги (табл. 4.11), у період реалізації процесу децентралізації є суттєвим додатковим джерелом фінансування проєктів. Це підтверджено як позитивною динамікою кількості проєктів, так і сумою.

Таблиця 4.11

**Динаміка діючих проєктів МТД по роках
(станом на кінець 1-го півріччя відповідного року)**

Показники	Роки			Темпи зросту, %		
	2017	2018	2019	2018/2017	2019/2018	2019/2017
Кількість проєктів, одиниць	390	477	523	122,3	109,6	134,1
Сума МТД, млрд дол. США	5,2	4,9	5,9	17,3	120,4	113,5

Джерело: побудовано авторами на основі джерела[336].

Відтак, грантові кошти у вигляді міжнародної технічної допомоги для розвитку адміністративно-територіальних одиниць в умовах обмеженості залучення ресурсів у середині країни є вагомим фінансовим джерелом. З огляду на це важливо в період децентралізації регіонального розвитку органів місцевого самоврядування створити

[336] Інформація щодо міжнародної технічної допомоги, що надається Україні за результатами проведеного Мінекономрозвитку моніторингу проєктів у першому півріччі 2019 року. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3_%D0%9C%D0%A2%D0%94_%D0%86_%D0%BF%D1%96%D0%B2%D1%80%D1%96%D1%87%D1%87_2019.pdf (дата звернення: 25.08.2019).

професійну команду щодо розробки проєктів та залучення грантових коштів.

Для реалізації усієї сукупності вищезазначених пропозицій щодо податкової, бюджетної та інвестиційної складових нарощування фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць важливим є формування дієвих його організаційної та управлінської складової (рис. 4.11).

Організаційна складова фінансового потенціалу має вагоме значення у формуванні ефективної місцевої влади, основною ціллю якої має бути досягнення покращення рівня життя населення громади, забезпечення доступними та якісними соціальними послугами. При формуванні професійної команди місцевих органів влади мають насамперед домінувати інтереси громади, а не особисті амбіції керівників, політичної та бізнес-еліти.

Слід зазначити, що задля досягнення нарощування фінансових можливостей територіальної громади організаційна складова фінансового потенціалу потребує проведення низки заходів щодо удосконалення управління нею.

Першочерговою дією на етапі завершення процесу децентралізації має бути створення дієвого організаційно-правового компоненту з чітко прописаними повноваженнями органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Наступним заходом – формування організаційно-інституційного компоненту, в межах якого:

– є потреба у виокремленні органами місцевого самоврядування основних проблем у формуванні достатнього податкового, бюджетного та інвестиційного потенціалів адміністративно-територіальних одиниць на основі реалізації стратегій розвитку і окреслення конкретних заходів щодо подолання цих проблем, що забезпечить збалансований розвиток адміністративно-територіальних громад;

– визначення локальної ідентичності як однією з тих ідентичностей, яка в період глобальних трансформацій та світових зрушень зостається однією з найважливіших, оскільки надає індивідові відчуття безпеки та є центром стабільних цінностей. При цьому мають бути визначені сакральні ключові місця громади, які в інформаційному середовищі будуть популяризувати цю місцевість;

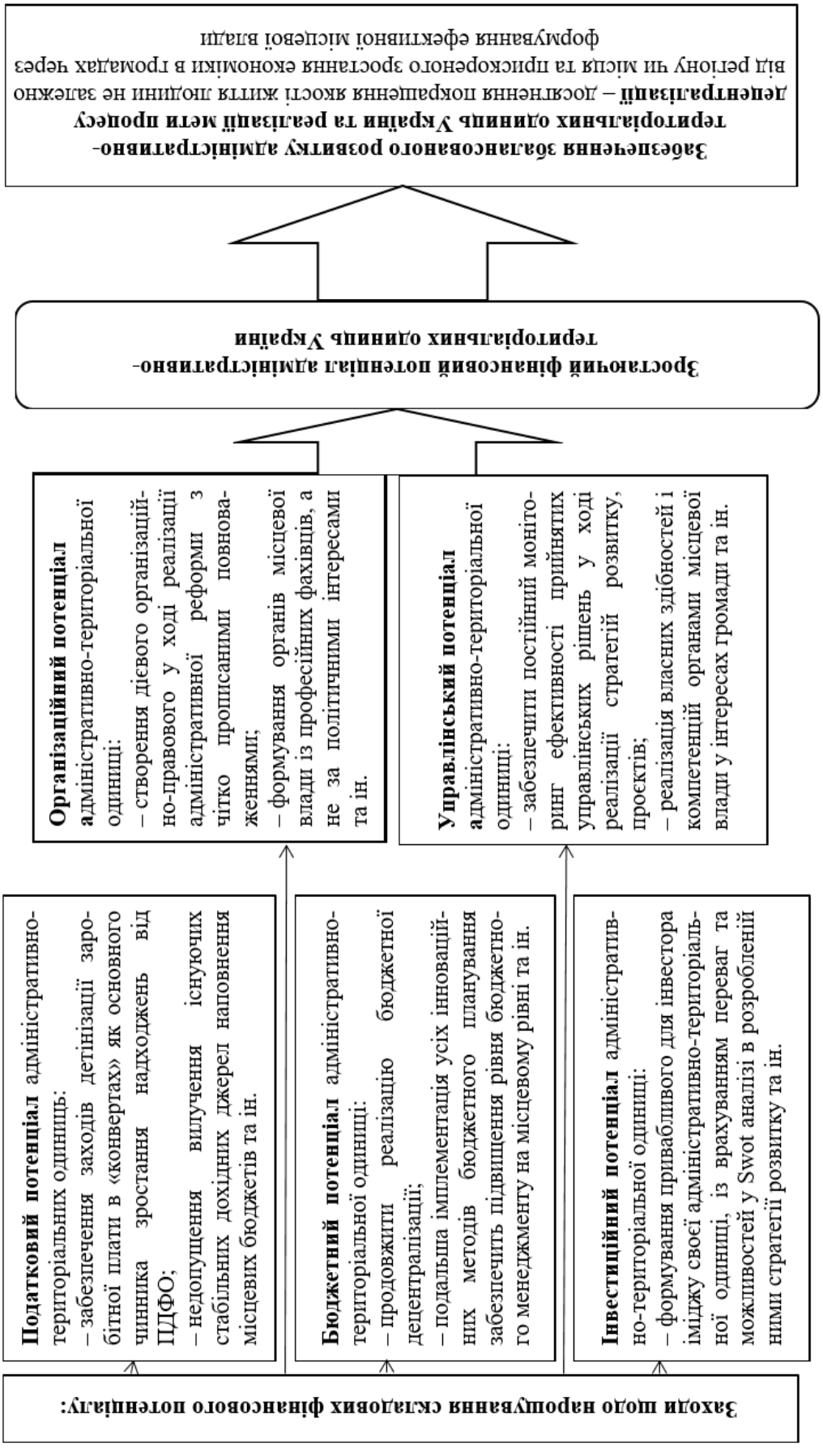


Рис. 4.11. Заходи щодо нарощування фінансового потенціалу та досягнення збалансованого розвитку адміністративно-територіальних одиниць

Джерело: розроблено авторами.

– створення умов довіри у громаді, центру до периферії, а периферії до центру, отримавши при цьому збалансований статус;

– створенна власної символіки з обов'язковим консультуванням у фахівців з питань геральдики;

– імплементування на місцевому рівні європейських принципів «згуртованості» (ефективне управління в інтересах громади) та «управління спільним».

Реалізація цих заходів сприятиме розвитку адміністративно-територіальних одиниць з ефективно функціонуючим механізмом організаційно-економічного компоненту, який створить сприятливе економічне середовище для розвитку малого та середнього підприємництва у рамках тісної співпраці органів місцевої влади та ділових бізнес-кіл територіальної одиниці. Також відбудеться формування інформаційної мережі спеціальних інституцій, які стануть виступати джерелом достовірної інформації про: інвестиційні можливості адміністративно-територіальних одиниць; інвестиційні перспективи та умови діяльності іноземних капіталів на території України; становище на ринках та виробничий потенціал адміністративно-територіальних одиниць України; правове середовище тощо.

Організаційна складова фінансового потенціалу є у тісній взаємодії та взаємозалежності з управлінською. Стан управлінського середовища органів місцевого самоврядування адміністративно-територіальних одиниць впливає безпосередньо на формування та реалізацію усіх попередньо зазначених складових фінансового потенціалу: податкової, бюджетної та інвестиційної. В умовах реалізації процесу децентралізації на базовому рівні (ОТГ) у місцевих органів самоврядування створюється нова модель управлінських відносин (рис. 4.12), яка вимагає: формування та реалізації власної бюджетної політики на місцевому рівні; розробки стратегії чи програми розвитку ОТГ; розробки критеріїв прозорості і підзвітності на рівні громади; імплементації різних методів бюджетного планування щодо залучення додаткових фінансових ресурсів; налагодження комунікаційних зв'язків з громадськістю. Відтак, управлінська діяльність органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації – це система прийомів і методів управління податковою, бюджетною, інвестиційною та організаційною складовою фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць, яка ґрунтується на принципах спроможності,

ефективності, прозорості, підзвітності та забезпечує функціонування і розвиток громади.



Рис. 4.12. Нова модель управлінських відносин місцевих органів самоврядування ОТГ в умовах децентралізації

Джерело: розроблено авторами.

Таким чином, управлінська складова фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць в умовах децентралізації має забезпечити:

– підвищення ефективності формування та реалізації місцевої податкової та бюджетної політики;

– зростання інвестиційного потенціалу та конкурентоспроможності громади;

– розвиток соціально-культурної сфери та підприємництва, що забезпечить зростання добробуту жителів громади, а також активізує громадян, як суб'єктів, які можуть впливати на діяльність місцевої влади, активно долучатись до всіх процесів, що відбуваються в ОТГ;

– реалізацію власних здібностей і компетенцій апарату управління органів місцевої влади з обов'язковим поєднанням інтересів усієї територіальної громади;

– на державному рівні розробку досконалого правового законодавства щодо діяльності та регулювання органів місцевого самоврядування у контексті децентралізації.

Реалізація усіх рекомендацій щодо удосконалення процесу управління фінансовим потенціалом адміністративно-територіальних одиниць забезпечить формування умов для динамічного та збалансованого соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць України. Підвищення рівня життя населення, якості одержаних соціальних послуг, незалежно від місця їх проживання, підвищення дієвості управлінських рішень органів місцевого самоврядування, базується на постійному нарощуванні фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць, що досягається ефективним його управлінням.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження теоретико-методологічних та організаційно-правових засад фінансового забезпечення регіонального розвитку засвідчило наявність певних особливостей у реалізації реформи бюджетної децентралізації в Україні в сучасних умовах через низку макроекономічних та інституціональних чинників, які мають довгостроковий та глобалізаційний характер прояву, та зумовили появу чітко визначених трендів і закономірностей змін у виборі фінансових інструментів регіонального розвитку, що дозволять у подальшому вдосконалити процес управління розвитком адміністративно-територіальних одиниць України в умовах децентралізації задля досягнення пріоритетів соціально-економічного розвитку країни. Серед отриманих результатів дослідження доцільно наголосити на таких:

1. Визначено систему факторів й індикаторів регіонального розвитку, що покладені в основу типологізації його розвитку, до яких відносять: фактори структури економіки й умов для розвитку бізнесу; фактори якості людських ресурсів і фактори інфраструктури та їх доступності. Ідентифікація типології регіону визначає вибір факторів та їх ранжирування за ступенем пріоритетності. Сформована типологія регіонів дозволила ідентифікувати їх як джерело ресурсів (сировини), як виробничу площадку і як центр знань й інновацій; показаний вплив фокусу стратегічного розвитку на вибір сценарію, напрямів і результату розвитку регіону; виявлені взаємовплив і взаємозумовленість стартових (вихідних) умов розвитку й «точок зростання».

Запропоновано розширену систему стратегічних цілей, завдань і заходів, що забезпечує збалансованість інтересів суб'єктів соціально-економічної системи регіону (населення – бізнес – влада) з урахуванням його конкурентоспроможності. Сформовано її інформаційне забезпечення, що включає систему відповідних індикаторів і показників стійкого регіонального розвитку.

2. Розкрито ґенезу теоретичних підходів до фінансового забезпечення регіонального розвитку, а саме історичні особливості з метою дослідження закономірностей на основі теоретичних аспектів регіональних фінансів та фінансового забезпечення на основі двох основних теорій, а саме неокласичної теорії та теорії кумулятивного зростання.

На основі вивчення теорій соціально-економічного розвитку суспільства простежена ґенеза та проведена систематика теорій розвитку

економіки регіонів, визначено можливі варіанти соціально-економічного розвитку України з підґрунтям самодостатності як інноваційного важеля розвитку, виходячи з того, що спроможність регіону використовувати власний стратегічний потенціал ефективно гарантує саморозвиток, а також забезпечує здатність обходитися за рахунок власних можливостей як основу життєдіяльності.

Акцентовано увагу на трансформації існуючої системи публічної влади та регіонального управління в самодостатню систему задля її наближення до стандартів європейських країн як стратегічного напряму інституційних перетворень в Україні.

3. Доведено, що фінансові інструменти стимулювання регіонального розвитку являють собою сукупність інструментів активізуючого впливу на певну територію, спрямованих на забезпечення її соціально-економічного розвитку через використання економічних, юридичних та організаційних заходів, методів та форм фінансового регулювання. Фінансові інструменти можуть впливати на регіональний розвиток безпосередньо та опосередковано.

Наголошено, що до методів безпосереднього впливу належать: бюджетне дотування та субсидування; бюджетне гарантування та страхування; бюджетне інвестування; державні замовлення та державне кредитування тощо. До методів опосередкованого впливу відносять: фінансування розвитку економічної інфраструктури; фінансування освіти, науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт тощо, тобто вплив держави на розвиток регіонів полягає у створенні сприятливих умов для ефективного використання потенціалу регіонів.

Наведено авторську класифікацію фінансових інструментів регіонального розвитку та виокремлено такі складові: податкові (податкові пільги; спеціальні податкові режими; податкові імунітети); бюджетні (дотації; субвенції; бюджет розвитку; цільове фінансування (фінансування угод регіонального розвитку, програм подолання депресивності територій тощо); кредитні (кредитні угоди на пільгових умовах, випуск облігацій місцевих позик); інвестиційні (прямі та портфельні інвестиції; інноваційні інвестиції; регіональні інвестиційні програми) інструменти.

4. На основі систематизації та узагальнення зарубіжного досвіду використання фінансових інструментів регіонального розвитку доведено, що державна підтримка має бути зорієнтована на стимулювання

соціального та економічного розвитку регіонів. В Україні цього можна досягнути за рахунок використання фінансових інструментів, що спрямовані на посилення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні власного фінансового потенціалу, тобто застосувавши фінансові стимули (зокрема через надання грантів на розвиток). Доцільним у сучасних реаліях є поліпшення бізнес-середовища та стимулюванням інвестиційної діяльності, тобто застосування «м'яких» інструментів стимулювання, що уможливлять розвиток регіонів через активізацію інноваційно-інвестиційної діяльності підприємницьких структур, які функціонують на їхній території.

Наголошено, що важливою умовою результативного регіонального розвитку в умовах децентралізації є належне інституційне забезпечення, а саме регіональні фонди розвитку або агенції регіонального розвитку, що функціонують на державно-партнерських принципах, тобто ефективній взаємодії влади, бізнесу та громадськості, й передбачають покращення бюджетного самозабезпечення регіонів.

Обґрунтована необхідність імплементації зарубіжного досвіду використання фінансових інструментів регіонального розвитку в Україні з урахуванням національних особливостей. Досвід розвинених країн свідчив ефективність застосування кредитних та інвестиційних інструментів. Запропоновано впровадження подібної практики в Україні задля уникнення певних складнощів, які пов'язані із залученням коштів до бюджету на тимчасовій основі, та сприяння створенню системи раціонального використання залучених фінансових ресурсів, що стане вирішенням ряду фінансових проблем окремих територіальних громад.

5. Доведено, що, розглядаючи регіональну економіку з позицій інституціоналізму, необхідно враховувати, що дані дослідження в першу чергу повинні спиратися на вивчення тих чинників, які формують умови регіонального розвитку. Відповідно, сучасні проблеми розвитку регіону вимагають вибору критеріїв і показників розвитку регіонального господарства. Ці питання носять методичний характер, і вони, в цілому, спрямовані на оцінку рівня регіонального розвитку того чи іншого регіону.

На основі порівняння та узагальнення різних методологічних підходів щодо аналізу розвитку регіонів визначено інституціональні чинники впливу, а саме:

– розвиток інститутів регіональної влади, які формують умови розвитку регіону в правовому аспекті, визначають при цьому загальну

стратегію економічного розвитку, контролюють і впливають на ситуацію в регіоні у всіх її аспектах;

– розвиток інститутів регіональної економічної влади, які формують загальну економічну ситуацію в регіоні.

6. Обґрунтовано необхідність розвитку бюджетної децентралізації як необхідної умови регіонального розвитку. У той же час акцентовано увагу на те, що якщо розглядати бюджетну децентралізацію виключно як процес наповнення місцевих бюджетів за рахунок перерозподілу податкових платежів, то такий підхід не приведе до реальних зрушень у регіональній економіці, не дасть можливості реально підвищити рівень життя населення регіонів.

Наголошено, що в сучасних умовах йдеться не тільки про наповнення місцевого бюджету, а й про якість управління фінансами, в чому і розкривається справжній зміст децентралізації, а саме: у наділенні регіонів більшою свободою у використанні коштів, зібраних у вигляді місцевих податків, з метою підвищення рівня життя населення, розвитку регіональної економіки на основі ефективного використання ресурсів місцевого бюджету.

7. Доведено, що суспільні фінанси є складовою фінансової системи, які пов’язані множинністю зв’язків та взаємодій з іншими ланками фінансів з приводу створення та надання суспільних благ, товарів та послуг, а також реалізації суспільних інтересів на різних територіальних рівнях (наднаціональному, національному, регіональному та локальному) на основі партнерських відносин між державою, бізнесом, територіальною громадою та населенням.

Акцентовано увагу, що у сучасних демократичних правових державах місцеве самоврядування (локальний рівень влади) є складовою системи органів влади в країні, а їхня компетенція (обсяг власних та делегованих повноважень) законодавчо визначається центральною владою. При цьому необхідно чітко визначити критерії оцінки якості надання суспільних благ та послуг інститутами державного та місцевого рівнів влади. Це може бути 2 основних параметри – конкретність функцій, що на них покладається, та їх обсяг. Оскільки на сьогодні існує багато структур, що дублюють окремі функції як на державному, так і регіональному рівні, що також негативно впливає на ефективність їх виконання та на обсяги фінансування з бюджетів усіх рівнів.

У ході дослідження фінансових аспектів регіонального розвитку з позиції суспільних фінансів наголошено про особливо важливу роль

бюджетної децентралізації, яка забезпечує підвищення ефективності розподілу ресурсів, стимулює участь регіонів (територіальної громади) у власному розвитку, сприяє підвищенню рівня життя населення, забезпечує рівний доступу громадян до гарантованих державою суспільних благ і послуг на всій території країни (або наддержавних утворень), створює умови для стійкого економічного розвитку як окремих регіонів, так і країн загалом за рахунок формування конкурентного середовища та передачі відповідальності на локальний (регіональний) рівень.

8. На основі аналізу за систематизації правового забезпечення регіонального розвитку доведено, що однією з найбільших проблем правової сфери є зволікання із впровадженням змін до Конституції, необхідних для повноцінного втілення Концепції реформування місцевого самоврядування. Такі зміни, зокрема, мають передбачати зміну адміністративно-територіального устрою, надання органам місцевого самоврядування ширших повноважень, уточнення обов'язків державних адміністрацій (префектур). Відповідно до Концепції об'єднані територіальні громади мають сформувати новий базовий рівень адміністративно-територіального устрою та надати підґрунтя для трансформації районного рівня влади. Нині невизначеність нової компетенції районів призводить до паралелизму адміністрацій, спротиву децентралізації, труднощів розподілу послуг між ОТГ та органами місцевого самоврядування, що продовжують підпорядковуватися району.

Наголошено, що реформа децентралізації має великий потенціал для стимулювання розвитку регіонів, а через нього – розвитку всієї країни. Разом із тим вона містить певні виклики, пов'язані як із перебігом її впровадження, так і з впливом на різноманітні сфери суспільно-політичного та соціально-економічного життя. На часі – комплексне і всебічне дослідження перебігу децентралізації. Створення сприятливого правового бізнес-середовища стане дієвим інструментом громади у конкуренції за залучення зовнішнього інвестування та важелем, який запобігає витоку капіталу з регіону та його реінвестуванню на даній території.

9. Розкрито особливості управління розвитком територіальних громад та обґрунтовано теоретичні підходи до проведення бюджетної децентралізації в Україні. На основі аналізу складу та структури доходів місцевих бюджетів, а також розрахунку показників фінансової незалежності територіальних громад було доведено, що сучасна бюджетна

система України характеризується високим ступенем централізації бюджетних ресурсів, що не забезпечує надання реальної самостійності місцевим бюджетам та не сприяє сталому регіональному розвитку.

Наголошено, що головна проблема, яку необхідно вирішити для побудови ефективної та дієвої моделі бюджетної децентралізації, полягає у визначенні податкового потенціалу окремої адміністративно-територіальної одиниці (територіальної громади) та оптимальному обсязі державних функцій, які доцільно та економічно ефективно делегувати на відповідний місцевий рівень на постійній основі, тим самим перевівши їх у власні функції органів місцевого самоврядування.

Доведено, що труднощі, які виникають під час фінансування урядом країни видатків бюджетів усіх рівнів як з унітарним, так і федеративним устроєм, значною мірою пов'язані із недосконалістю або невідповідністю окремих положень Основного закону (Конституції) сучасному стану міжурядових відносин та внутрішньополітичній ситуації в державі.

10. Здійснено аналіз доходів місцевих бюджетів України як фінансової основи регіонального розвитку та наголошено на визначальній ролі доходів місцевих бюджетів у фінансовому забезпеченні регіонального розвитку, яка вимірюється величиною валового внутрішнього продукту (далі – ВВП), що безпосередньо перерозподіляється через них, та часткою місцевих бюджетів у структурі доходів Зведеного бюджету країни. Доведено, що у період з 1992 по 2019 рр. спостерігається стійка тенденція до зниження частки доходів місцевих бюджетів у складі Зведеного бюджету України та їх ролі у перерозподілі ВВП. Частка доходів місцевих бюджетів у доходах Зведеного бюджету України (без урахування міжбюджетних трансфертів) скоротилася за період 1992–2019 рр. з 47,6 до 23,3 %, а у ВВП з 11,5 до 7,6 %. Одночасно збільшилась частка доходів Державного бюджету у доходах Зведеного бюджету з 52,4 % у 1992 р. до 78,1 % у 2019 р. Засвідчено, що переважна більшість бюджетних коштів країни акумулюється в Державному бюджеті та лише незначна частина – в місцевих бюджетах.

На основі дослідження міжнародного досвіду засвідчено, що в європейських країнах надто різниться показник частки доходів місцевих бюджетів у ВВП. Так, найбільшу частку ВВП перерозподіляють через місцевий рівень такі країни, як Данія, Швеція та Фінляндія з показником 37,5; 25,8 та 23,0 % відповідно. Значна частина країн, серед

яких Польща, Велика Британія, Франція, Латвія, характеризується рівнем вищезазначеного показника від 9 до 15 %. Лише незначна частина країн має частку доходів місцевих бюджетів у ВВП до 5 %, серед них Кіпр та Мальта із найнижчим показником 1,8 та 0,8 % відповідно.

Наголошено, що у структурі доходів місцевих бюджетів України серед власних доходів найбільшу частку становлять податкові надходження. Проте спостерігається зниження цього показника упродовж аналізованого періоду з 58,3 % у 2002 році до 48,3 % у 2019 році з найнижчим показником у 2015 році (33,4 %). Також мають тенденцію до зниження неподаткові надходження (з 7,3 % у 2002 р. до 4,7 % у 2019 р.) та доходи від операцій з капіталом (з 2,2% у 2002 р. до 0,5 % у 2019 р.). При цьому частка офіційних трансфертів у доходах місцевих бюджетів зростає з 31,2 % у 2002 р. до 54,3 % у 2017 р. і до 46,4 % у 2019 р., що свідчить про недостатню зацікавленість місцевої влади в збільшенні власної фінансової бази і зниження стійкості структури податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів України. Незважаючи на те, що питома вага податкових надходжень місцевих бюджетів має тенденцію до зниження, проте у 2019 р. спостерігається збільшення частки податкових надходжень порівняно з 2015 р. і цей показник становить 48,27 %. Підвищення ролі податків і збільшення частини доходу за їх рахунок є основним напрямом зміцнення місцевих бюджетів, розширення їх фінансової автономії, а ефективне використання доходів місцевих бюджетів є важливим фінансовим інструментом зміцнення в цілому фінансової системи України.

Доведено, що податкові інструменти є важливими фінансовими інструментами, що мають значний вплив на розвиток регіонів та їх фінансове забезпечення. За допомогою системи оподаткування можна визначити більшість показників соціально-економічного розвитку країни та її регіонів. До основних податкових факторів, що чинять прямий вплив, відносять структуру податкових надходжень, рівень податкового навантаження, використання податкових пільг тощо.

Наголошено, що незважаючи на спрямування значної частки податку на доходи фізичних осіб до державного бюджету, він продовжує зберігати позицію найвагомішого за обсягом джерела дохідної частини місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) упродовж 2007–2019 рр. і становить у 2019 р. 55,1 %, що більше за 2016 р. на 8,8 в.п. Надходження цього податку у 2019 р. становили

165,5 млрд грн, що на 86,6 млрд грн, або на 209,6 %, більше за відповідний показник 2016 р. Таке збільшення спричинене зростанням з 2016 р. ставки податку на доходи фізичних осіб з 15 до 18 %, а також підвищенням номінальної заробітної плати населення з 2017 р. Для зміцнення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування слід удосконалити механізм справляння податку на доходи фізичних осіб із заробітної плати, зокрема не за місцем реєстрації податкового агента, а за місцем проживання платників податків. Обґрунтовано необхідність для зміцнення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування удосконалення механізму справляння податку на доходи фізичних осіб із заробітної плати, зокрема не за місцем реєстрації податкового агента, а за місцем проживання платників податків.

Доведено, що важливого значення для регіонального розвитку набуває використання такого виду податкових інструментів, як податкові пільги. Загалом, найбільшу питому вагу у структурі податкових пільг в Україні становлять пільги з податку на додану вартість: їх частка упродовж 2007–2020 рр. коливається у межах 35–55 %, а також пільги з цього податку створюють значні втрати для бюджету. Проте у 2012 р. спостерігається, що питома вага втрат з ПДВ різко скоротилась, що пов’язано із скороченням кількості пільг з ПДВ та одночасним зростанням кількості пільг із податку на прибуток підприємств, частка якого у структурі втрат бюджету від надання пільг зросла майже в 4 рази (до 31 %). Пільги з інших податків, незалежно від зміни їх кількості, суттєвих втрат для бюджету не створюють.

11. Надано оцінку ефективності використання бюджетних інструментів регіонального розвитку. Наголошено, що ефективність будь-якого процесу розраховується як відношення отриманого результату до вкладених ресурсів. Очевидно, що витратами виступають бюджетні кошти, що були виділені на розвиток регіону з ДФРР (Державний фонд регіонального розвитку) та місцевих бюджетів. Результатом цього процесу виступає рівень виконання плану за заданими індикаторами.

Доведено, що коефіцієнт ефективності дозволяє розрахувати, скільки відсотків плану розвитку регіону припадає на 1 млн грн бюджетних коштів з ДФРР та місцевих бюджетів. Результати оцінки коефіцієнта за 2017–2019 роки вказують на загальну негативну динаміку ефективності використання бюджетних інструментів.

У результаті аналізу ефективності використання бюджетних інструментів регіонального розвитку в Україні було виявлено два головні недоліки: недостатній рівень фінансування проєктів регіонального розвитку з ДФРР та місцевих бюджетів, який не дозволяє досягти планового рівня визначених індикаторів регіонального розвитку; низький рівень ефективності використання бюджетних інструментів у більшості регіонів, тобто реалізація відібраних проєктів не приносить запланованого соціально-економічного ефекту, що спричинено як недосконалістю критеріїв відбору проєктів, так і незначною кількістю поданих на розгляд проєктів.

Для подолання зазначених недоліків запропоновано реалізувати такі заходи:

– забезпечити дотримання законодавчих норм щодо фінансування ДФРР;

– активізувати процес залучення коштів з недержавних джерел як резидентного, так і закордонного походження;

– переглянути процедуру відбору проєктів ДФРР;

– активізувати процес надання пропозицій громад щодо проєктів розвитку;

– підвищити рівень обізнаності громадян України щодо діяльності Державного фонду регіонального розвитку.

12. Наголошено, що регіон як складна територіальна соціально-економічна система є структурним елементом територіальної організації вищої соціально-економічної системи всієї країни. Саме регіон слід розуміти як своєрідну складову, центральну ланку тієї структури, у якій відбуваються основні соціально-економічні процеси, що визначають провідні тенденції розвитку територіальної організації в цілому. Таким чином, реорганізація економіки, створення ОТГ нині є одним із визначальних напрямів коригування реформ і виходу з кризи.

Доведено, що досвід обґрунтованого складання регіональних інвестиційних програм ще не значний. Важливо, щоб програми не перетворилися у декларації, а носили робочий прагматичний характер. Потрібно, щоб реально враховувалися як потреба регіонів в інвестиціях, так і можливості їх задоволення власними силами. Особливого значення набуває підвищення рівня економічного обґрунтування інвестиційних проєктів на базі стандартів, які прийняті у світовій методиці, а також вибір критеріїв відбору цих проєктів з урахуванням пріоритетних завдань розвитку регіонів.

13. Визначено, що бюджетно-податковий механізм на місцевому рівні є сукупністю відносин між органами місцевої влади, органами державної влади та суб'єктами господарювання конкретної адміністративно-територіальної одиниці, у межах яких тісно взаємодіють дві підсистеми: бюджетна та податкова, – забезпечуючи формування фінансових надходжень до місцевих бюджетів та їх ефективне використання з метою забезпечення збалансованого розвитку територіальної одиниці.

Розкрито комплекс проблем децентралізації, які свідчать про її недостатню нормативну й інституційну врегульованість і впливають на перспективи створення нових ОТГ.

Доведено, що для ефективного управління фінансовим потенціалом на рівні адміністративно-територіальних одиниць, який впливає на формування спроможних територіальних одиниць, у бюджетно-податковому механізмі цих територіальних утворень потрібно розробити дієві інструменти й важелі впливу.

14. Обґрунтовано, що однією із умов реалізації стратегії розвитку економіки регіону є ефективна податкова політика, що сприяє формуванню доходів його бюджету, розвитку виробництва і підприємництва та стимулює інвестиційну діяльність. При цьому податкове регулювання сприяє економічному впливу на ділову активність регіону загалом і розвитку окремих його галузей, а також створює передумови для зниження витрат виробництва і обігу, для зростання конкурентоспроможності господарюючих суб'єктів на регіональному та зовнішньому ринку. Від вибору виду податкової політики, її методів і форм здійснення залежить формування і розвиток економіки регіону, а також його соціальної сфери. Тому привабливість регіону безпосередньо залежить від інструментів податкового регулювання, які включають у себе різні податкові пільги, спеціальні податкові режими, податкові ставки, зміну термінів сплати, податкову амністію.

Визначено перспективні завдання для використання податкових інструментів:

– розширення податкового потенціалу за рахунок оновлення виробництва, збільшення кількості платників податків, збереження соціально орієнтованих галузей господарств або структур бізнесу;

– застосування певних дій згідно із законодавством до платника податків з метою стимулювання добровільної сплати податків і зборів;

– виявлення резервів зростання податкових надходжень до бюджету та сприяння поліпшенню податкової дисципліни платників податків.

Доведено, що система оподаткування повинна складати основу взаємовідносин регіональних органів управління з господарюючими суб'єктами різних форм власності та бути економічним інструментом, за допомогою якого можуть бути відрегульовані умови взаємодії адміністрації з регіональними бізнес-структурами. При цьому система податків повинна будуватися на основі єдиних принципів для всіх суб'єктів господарювання, забезпечувати рівну напруженість податкового вилучення, а також регулювання фінансово-господарської діяльності сфери бізнесу на основі єдиних вимог до економічної ефективності. Крім того, податки щодо бізнесу повинні стимулювати пропорційний розвиток окремих елементів ринкової системи, що забезпечують економіку регіону необхідними товарами і послугами.

Обґрунтовано, що органи місцевого самоврядування мають у своєму розпорядженні певний набір економічних інструментів податкового регулювання діяльності господарюючих суб'єктів. Вони можуть впроваджувати місцеві податки і збори, встановлювати їх ставки в межах граничних розмірів, надавати податкові пільги та звільняти від оподаткування. За допомогою податкової системи регіональні органи управління можуть стримувати економічно необґрунтоване зростання прибутку монополістів на ринку товарів і послуг. В основі податкової політики при цьому має бути стимулювання зростання виробництва товарів і послуг, а не фіскальне вилучення коштів у господарюючих суб'єктів. Значну роль відіграє і зворотний зв'язок, коли регіональні органи управління можуть активно впливати на економічне становище суб'єктів ринку. Так система податкових пільг і санкцій може забезпечити:

– розширення виробництва і реалізації товарів і послуг відповідно до мінливої економічної кон'юнктурою;

– поширення інновацій і підвищення якості товарів і послуг;

– розвиток малих та середніх підприємств у сфері виробництва і реалізації товарів і послуг, особливо на початковій стадії їх становлення;

– активізацію підприємницької діяльності населення.

Визначено спектр податкових стимулів, за рахунок яких відбувається посилення податкового стимулювання інноваційної діяльності на регіональному рівні, а саме:

– звільнення від оподаткування прибутку суб'єктів господарювання, отриманого ними від реалізації інноваційних проєктів за пріоритетними напрямами розвитку науки і техніки та інноваційної діяльності;

– впровадження прискореної норми амортизації для новітнього обладнання та комплектуючих до нього при використанні в процесі реалізації інноваційних проєктів;

– звільнення від оподаткування (зниження ставки оподаткування) частини прибутку, яка спрямовується на фінансування НДДКР;

– забезпечення публічності та прозорості інформації, яка стосується обсягів та отримувачів бюджетно-податкових стимулів інноваційної діяльності.

Наголошено, що податкове регулювання впливає на соціально-економічний розвиток регіону. Крім фіскальної функції як основного джерела дохідної частини бюджету, податки виконують ще і регулюючу функцію, що дозволяє державі шляхом стимулювання платників податків впливати на різні суспільні процеси в регіоні. У цьому проявляється соціальна значимість податків, що стосується залучення додаткових грошових коштів для фінансування соціально значущих сфер у тому випадку, коли бюджетних ресурсів для всебічного захисту інтересів малозабезпечених та соціально незахищених громадян недостатньо.

Зазначено, що податкове регулювання виступає як механізм впливу на економічні та соціальні процеси в регіонах. Регіональна податкова політика повинна постійно піддаватися моніторингу з боку органів виконавчої влади в регіоні з метою оцінки її ефективності. Це дозволить своєчасно вживати заходів щодо усунення прогалин у регіональній податковій системі і надасть можливість додатково поповнювати дохідну частину місцевого бюджету. Перспективи використання податків як інструментів стимулювання ділової активності на регіональному рівні є суттєвими, але для цього потрібне відповідне інституціональне забезпечення, а саме – відповідні зміни до статей Податкового кодексу України.

15. Доведено, що вирішення проблеми трансформації бюджетного інструментарію регіонального розвитку багато в чому визначається

якістю формування механізму фінансування відповідних регіональних цільових програм. Сьогодні регіони, функціонування яких найбільшою мірою залежить від державних дотацій допомоги, потрапляють в особливо складну ситуацію, що характеризується скороченням обсягу дотацій з державного бюджету, при цьому очевидно, що багато регіонів мають можливість використовувати для розвитку переважно власні фінансові ресурси. Це обмеження зумовлює необхідність переорієнтації управління регіоном на досягнення фінансової самостійності. Інструментом досягнення цієї мети має стати адекватна економічним умовам регіональна бюджетна політика, заснована на використанні інструментарію регіонального розвитку, що включає регіональні програми, які нарощують фінансовий потенціал регіону і підвищують його фінансову самостійність.

Наголошено, результативність використання бюджетного інструментарію регіонального розвитку багато в чому залежить від повноважень і відповідальності різних учасників їх реалізації. Йдеться про участь на всіх етапах – створення, впровадження, реалізація та фінансування цільової програми. Проблеми, які виникають при координації дій ініціаторів, замовників і виконавців, носять комплексний характер і обумовлені недосконалістю законодавчої бази, а також різними регіональними умовами реалізації програм.

16. Акцентовано увагу, що потенціал кредитних та інвестиційних інструментів регіонального розвитку в умовах децентралізації має як макро-, так і мезоекономічний вимір. З точки зору макроекономіки цей потенціал підвищується в міру економічного розвитку регіонів, підвищення потреб в кредитних ресурсах.

Наголошено, що у розрізі регіонального розвитку потенціал кредитно-інвестиційних інструментів розвивається під впливом бажання і здібностей регіональних влад створювати в регіоні умови для залучення інвестицій, а також орієнтації на розвиток регіональних інститутів кредитування, здатних конкурувати з іноземними та великими національними банками щодо кращих умов кредитування, використання гнучких і привабливих для позичальників кредитно-інвестиційних інструментів.

17. За результатами прогнозування фіскального навантаження бюджетної складової фіскальної політики на ВВП на 2023 рік, зроблено висновок про позитивний вплив фінансової децентралізації на

розвиток національної економіки за бюджетною складовою фіскальної політики України. Оскільки безпосереднім індикатором фінансової децентралізації у моделі є частка видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету – чим більше значення цього показника, тим більше фіскальна політика держави фінансово децентралізована.

Доведено, що іншим фактором економічного зростання є збільшення частки капітальних видатків (видатків розвитку) у місцевих бюджетах, – одного з індикаторів ефективності фінансової децентралізації. Опосередкованим індикатором фінансової децентралізації у моделі можна вважати частку видатків державного бюджету у видатках зведеного бюджету – чим більше значення цього показника, тим більше фіскальна політика держави фінансово централізована, і навпаки – зменшення показника свідчить про поглиблення фінансової децентралізації. Іншим фактором економічного зростання є позитивний вплив частки капітальних видатків (видатків розвитку) у місцевих бюджетах – зростання цього показника, тобто поглиблення фінансової децентралізації, спричиняє збільшення фізичного обсягу ВВП.

18. Доведено, що управлінська складова фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць в умовах децентралізації має забезпечити:

– підвищення ефективності формування та реалізації місцевої податкової та бюджетної політики;

– зростання інвестиційного потенціалу та конкурентоспроможності громади;

– розвиток соціально-культурної сфери та підприємництва, що забезпечить зростання добробуту жителів громади, а також активізує громадян як суб’єктів, які можуть впливати на діяльність місцевої влади, активно долучатись до всіх процесів, що відбуваються в ОТГ;

– реалізацію власних здібностей і компетенцій апарату управління органів місцевої влади з обов’язковим поєднанням інтересів усієї територіальної громади;

– на державному рівні розробку досконалого правового законодавства щодо діяльності та регулювання органів місцевого самоврядування у контексті децентралізації.

Наукове видання

СЕРІЯ «ПОДАТКОВА ТА МИТНА СПРАВА В УКРАЇНІ»

Бедринець Мирослава Дмитрівна, Кужелєв Михайло Олександрович,
Гордей Оксана Дмитрівна, Довгань Людмила Петрівна,
Коляда Тетяна Анатоліївна, Ліснічук Оксана Андріївна,
Нечипоренко Аліна Володимирівна, Ріппа Марія Богданівна,
Сокирко Олена Сергіївна, Суханова Алла Валеріївна,
Биховченко Валентина Петрівна, Першко Лариса Олександрівна,
Дем'янчук Ольга Іванівна, Мартиненко Валентина Віталіївна,
Коваль Алла Анатоліївна, Лантух Крістіна Олександрівна,
Угрюмова Катерина Олександрівна

ФІНАНСОВІ ІНСТРУМЕНТИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Монографія

Відповідальний за випуск *Д.Ф. Салахова*

Редактори *М.М. Грабарчук, Н.І. Грицюк*

Форматування та комп'ютерна верстка *О.В. Лисенко*

Здано до друку 20.05.2021. Формат 60 × 84/16
Папір офсетний № 1. Гарнітура «Times New Roman»
Друк. арк. 18.4
Тираж 300 примірників. Замовлення № 964

Підготовлено до друку Видавничо-поліграфічним центром
Університету ДФС України
08205, вул. Університетська, 31, м. Ірпінь, Київська область, Україна

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції Серія ДК № 5104 від 20.05.2016

У СЕРІЇ «МИТНА СПРАВА В УКРАЇНІ» ВИЙШЛИ ДРУКОМ:

2002
«Основи митної справи»
«Митний контроль та митне оформлення»
2003
«Таможенное оформление морских грузов»
«Основы таможенного дела в Украине»
«Митний контроль на автомобільному транспорті»
2004
«Митний контроль на залізничному транспорті»
«Митне оформлення автотранспортних засобів»
«Основи митної справи в Україні»
«Митний кодекс України та нормативно-правові акти, що регулюють його застосування»
«Митний контроль на повітряному транспорті»
«Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні»
«Коментар до Митного кодексу України»
2005
«Порядок заповнення вантажної митної декларації»
2006
«Основи мистецтвознавчої експертизи та вартісної оцінки культурних цінностей»
«Історія митної справи в Україні»
«Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні»
2008
«Основи митної справи в Україні»
2009
«Таможенный контроль: на пути к международным стандартам»
«Таможенный контроль в морских пунктах пропуска»
«Митне оформлення енергоносіїв»
«Митна безпека»
«Міжнародні перевезення товарів автомобільним транспортом: теорія і практика»
«Підготовка та підвищення кваліфікації митних брокерів і декларантів: збірник нормативних документів і відомчих роз'яснень»
2010
«Святий Матфей. Митар. Апостол. Євангеліст»
«Історія митної діяльності: Україна в європейському контексті»
2011
«Митні інформаційні технології»
«Особливості митної класифікації товарів»
«Інфраструктура відкритих ключів: технології, архітектура, побудова та впровадження»
«Розподілені бази даних»
2012
«Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності митних органів»
«Митний кодекс України» / Коментар до ст. 6»
«Митна політика та митна безпека: концептуальне визначення та шляхи забезпечення»
«Архітектура комп'ютера»
«Комп'ютерна схемотехніка»
2013
«Актуальні питання теорії та практики митної справи»
«Історія митної діяльності»
«Механізми державного управління митною справою»
«Формування системи митного аудиту»
2014
«Митна енциклопедія, т. 1»
«Митна енциклопедія, т. 2»
«Митна енциклопедія, т. 3»

У СЕРІЇ «ПОДАТКОВА ТА МИТНА СПРАВА В УКРАЇНІ» ВИЙШЛИ ДРУКОМ:

2015

«Митне регулювання України: національні та міжнародні аспекти»
«Українська митниця: вчора, сьогодні, завтра»
«Митна політика держави та її реалізація митними органами»
«Механізми державного управління митною справою»
«Історія митної діяльності»
«Митне право України»
«Реформування податкової системи України: сучасні виклики та орієнтири»
«Митна справа»
«Міжнародні економічні відносини: у 2-х частинах»
«Адміністративно-правове сприяння соціально-економічному розвитку в Україні: теоретико-методологічні засади»
«Бухгалтерський облік в умовах застосування інформаційних технологій: історія та практика»
«Розслідування злочинів, пов'язаних із неналежним виконанням професійних обов'язків медичними працівниками: сучасний стан, проблеми та напрями удосконалення»
«Формування управлінської компетентності майбутніх економістів у процесі професійної підготовки: теорія і практика»
«Let Develor English skills»
«Кримінальний процес України»
«Європейська інтеграція»
«Протидія розслідуванню кримінальних правопорушень у сфері оподаткування: теорія та практика»
«Інформатика та обчислювальна техніка: практикум»

2016

«Регулятивний потенціал фінансового ринку в умовах глобальних викликів»
«Правовий статус фіскальних органів України та держав-членів Європейського Союзу»
«Психологічні основи у професійній підготовці фахівців ПМ»
«Математика для економістів. Вища математика. Частина І. Лінійна алгебра. Аналітична геометрія»
«Сучасні інформаційні системи і технології: управління знаннями»
«Економічна кібернетика: введення в спеціальність»
«Інформаційні системи та технології у фінансових установах»
«Фінансове забезпечення інноваційного розвитку»
«Практикум з інформаційних систем в економіці»
«Практикум з WEB-програмування»
«Малий та середній бізнес у взаємовідносинах із податковими органами: соціологічна інтерпретація»
«Моделювання систем захисту інформації»
«Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика»
«Актуальні питання розвитку банківської системи України»
«Система державного фінансового контролю: формування та розвиток в Україні»
«Соціалізація студентської молоді у процесі професійної підготовки»
«Розвиток бухгалтерського обліку в умовах інтеграційних процесів»
«Правове забезпечення фінансової безпеки України»
«Grammar for Students of Economics (для економістів)»
«English Grammar for law Students (для юристів)»
«Алгоритмізація та програмування»
«Основи психології та конфліктології для фахової підготовки економістів»
«Проблеми соціологічного, психологічного та педагогічного забезпечення податкових відносин в Україні»
«Математика для економістів. Функція багатьох змінних. Ряди»
«Інформаційні системи і технології»
«Інформаційні системи і технології на підприємстві»
«Теорія ймовірностей та математична статистика: практикум»
«Економічні перспективи підприємництва України»
«Актуальні проблеми теорії держави і права»

2017

«Теорія держави і права»

«Історія митної діяльності»

«Механізм державного управління митною справою»

«Митна політика держави та її реалізація»

«Митне право України»

«Стан та перспективи розвитку бухгалтерського обліку та оподаткування в Україні»

«Державні цільові фонди»

«Аналітично-контрольні аспекти регулювання фінансово-господарської діяльності суб'єктів економіки»

«Міжнародне фінансове право»

«Концептуалізація інституту уповноважених економічних операторів: проблеми забезпечення безпеки та спрощення міжнародної торгівлі»

«Тактика розслідування фінансових злочинів, вчинених із використанням зареєстрованих у зоні пільгового оподаткування компаній»

«Інститут митної вартості імпортних товарів в Україні: актуальні питання та вектори розвитку»

«Державна фіскальна служба України: управління кадровим потенціалом в умовах інституційних змін»

«Фінансовий ринок України: розбудова інфраструктурної компоненти»

«Податкова політика України: теоретико-правовий аспект»

«Митна статистика України»

«Запобігання митним правопорушенням: охорона і захист прав інтелектуальної власності на митному кордоні України»

«Інформаційні системи і технології в податковій справі»

«Митна справа України

«Україна – територія можливостей для розвитку підприємництва»

«Актуальні проблеми приватного права»

«Антикризове управління фінансовими корпораціями»

«Оподаткування електронної комерції в Україні»

«Протидія агресивному податковому плануванню: світовий досвід та виклики для України»

2018

«Податкова діяльність держави в умовах становлення інформаційної постіндустріальної економіки»

«Зовнішня торгівля України. Митна статистика (1991–2016 роки)»

«Митна логістика»

«Інноватика на фінансових ринках»

«Особливості документування махінацій у сфері державних фінансів, при вчиненні яких використовуються зареєстровані на територіях з пільговим оподаткуванням компанії»

«Міжнародне співробітництво держав у сфері захисту національних меншин»

«Адміністрування податків і платежів»

«Регулювання фінансових ринків в умовах глобалізації»

«Управління митними ризиками: теорія та практика»

«Митна вартість транспортних засобів: теоретико-методологічні засади контролю в Україні та міжнародна практика»

«Фінансовий ринок»

«Підприємництво в умовах формування нової економічної і технологічної нормальності суспільства»

«Актуальні проблеми удосконалення системи протидії митним правопорушенням»

«Оподаткування зовнішньоекономічної діяльності»

«Фіскальна політика: теоретичні та практичні аспекти юридичної практики»

2019

«Електронний аудит – сучасна форма електронного контролю»

«Розвиток постмитного аудиту в Україні»

«Податок на доходи фізичних осіб та єдиний соціальний внесок: новації реформ та їх наслідки»

2019

«Підприємницька діяльність»

«Основи оподаткування»

«Інформаційно-аналітичні технології в оподаткуванні»

«Основи зовнішньоекономічної діяльності»

«Актуальні питання запобігання і протидії незаконному обігу тютюнових виробів»

«Управління фінансовими активами»

«Дослідження підприємництва: ключові механізми організації, основні драйвери та перспективи»

«Підприємництво в епоху глобальних трансформацій: виклики та перспективи розвитку»

«Система управління ризиками у державній митній справі»

«Фіскальна політика України в умовах фінансової децентралізації: теорія, методологія, практика»

«Митна наука. Анотований покажчик результатів наукових досліджень (2009–2018 рр.): у 2 т.»

«Приватний і публічний інтерес у системі податкових правовідносин»

«Управління публічними фінансами та проблеми забезпечення національної економічної безпеки»

2020

«Митна статистика України»

«Управлінські інформаційні системи в обліку та оподаткуванні»

«Митне право»

«Модернізація податкової і митної політики в інституціональному забезпеченні розвитку економіки України»

«Імплементація європейських цінностей та технологій оподаткування в Україні»

«Фінансова політика: теоретичні та практичні аспекти юридичної науки»

«Державний фінансовий аудит: проблеми теорії і практики»

«Державний фінансовий контроль»

«Економічна теорія ≈ Economic theory»

«Державні цільові фонди»

«Теоретичні та практичні аспекти визначення та підтвердження походження товарів»

«Організація постмитного контролю та аудиту»

«Фінансове посередництво»

«Правове регулювання зовнішньоекономічної діяльності»

«Організація бухгалтерського обліку»

«Методологічне та інструментальне забезпечення наукових досліджень»

«Податкова система»

«Митний контроль та митне оформлення в морських пунктах пропуску: проблемні аспекти та напрями удосконалення»

«Сучасні теоретико-практичні аспекти дослідження резистентного соціального капіталу Держмитслужби»

«Митна наука. Анотований покажчик результатів наукових досліджень (2009–2019 рр.)»: у 2 т.

«Бухгалтерський облік та оподаткування в умовах застосування інформаційних технологій: теорія та практика»

«Вектори еволюції та перспективи підприємництва в умовах сучасних викликів»

«Святий Матвій. Митар. Апостол. Євангеліст»

«Публічне управління та адміністрування операцій з товарами, що переходять у власність держави за порушення митного законодавства»

«Управління публічними фінансами та проблеми забезпечення національної економічної безпеки»

2021

«Правове забезпечення фінансової безпеки України»

«Розвиток бухгалтерського обліку та оподаткування в економіці»

«Економіка підприємства»

«Міжнародні стандарти фінансової звітності та їх практичне застосування»

«Митна справа»

«Фінансові інструменти регіонального розвитку в Україні в умовах децентралізації»