

Сучасний інструментарій розвитку регіонів: інституційні зміни

М. М. ЛАВРЕНТЬЄВ¹

Низька ефективність сучасних бюджетних інструментів підтримки та стимулювання регіонального розвитку зумовлює потребу у вдосконаленні існуючих та запровадженні інших, більш раціональних заходів. Зокрема, потребує перегляду наявна нормативно-правова база щодо застосування інструментарію підтримки та стимулювання регіонального розвитку з метою її вдосконалення, розширення та пристосування до впровадження нових інструментів. Метою статті є дослідити сучасний інструментарій підтримки та стимулювання регіонального розвитку в умовах фінансової децентралізації та надати рекомендації з його вдосконалення. Відповідно до мети у статті проаналізовано сучасний етап реформи децентралізації в Україні з позиції інституційного підходу із виокремленням ключових ініціатив, які сприяли «запуску» реформи місцевого самоврядування. Досліджено досвід проведення таких реформ в країнах ЄС. Здійснено порівняння бюджетного фінансування із грантовим та виокремлено ключові переваги грантового підходу у фінансуванні місцевих ініціатив, що дозволяє більш ефективно використовувати обмежені ресурси. Встановлено, що наявні бюджетні інструменти підтримки та стимулювання регіонального розвитку потребують вдосконалення, зокрема, у напрямку розробки чітких критеріїв відбору проектів/заходів для фінансування за допомогою відповідного інструменту, середньострокового планування проектів/заходів за бюджетними інструментами та внесення відповідних змін до їх нормативно-правової бази. Запропоновано шляхи вдосконалення функціонування ДФРР, зокрема, щодо переорієнтування цього бюджетного інструменту на фінансування середньострокових проектів із значним обсягом фінансування, щодо підвищення частки співфінансування з місцевих бюджетів проектів регіонального розвитку, які реалізуються за рахунок коштів ДФРР, із 10 до 20 %, що відповідає моделі співфінансування країн ЄС, щодо прив'язки обсягів фінансування, які розподіляються за регіонами з ДФРР, до ефективності реалізації попередніх проектів у регіонах, що фінансувались за рахунок коштів ДФРР.

Ключові слова: бюджетне фінансування, грант, децентралізація, ДФРР, інвестиція, трансферт.

УДК 332.14

JEL коди: H54, H72, R11

Постановка проблеми. Низька ефективність сучасних бюджетних інструментів підтримки та стимулювання регіонального розвитку зумовлює потребу у вдосконаленні існуючих та запровадженні інших, більш раціональних заходів. Нові вимоги до фінансового забезпечення регіонального розвитку, а саме відмова від патерналізму і перехід регіонів та громад до самозабезпечення на основі пошуку ресурсів на місцях, розкриття та ефективного використання внутрішнього потенціалу зумовлюють і зміну підходів до відбору і формування інструментів фінансового забезпечення регіонального розвитку. Зазначені проблеми потребують перегляду наявної нормативно-правової бази щодо застосування інструментарію підтримки та стимулювання регіонального розвитку з метою її вдосконалення, розширення та пристосування до впровадження нових інструментів.

¹ Лаврентьев Максим Миколайович, старший науковий співробітник відділу економіки і фінансів освіти Державної наукової установи «Інститут освітньої аналітики», м. Київ.



Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми регіонального розвитку, зокрема, державної підтримки та стимулювання регіонального розвитку розглядаються у працях таких вітчизняних науковців як З. С. Варналій, Б. М. Данилишин, В. І. Жук, С. А. Романюк, С. М. Ромашко, І. З. Саврас, Р. Г. Селівестров, Р. В. Юринець та ін. Серед зарубіжних науковців, які приділили увагу зазначеній проблемі можна виділити праці Р. Д. Барро, Д. Дж. Савоя, Б. Х. Хіггінса. Але, незважаючи на значну кількість досліджень за цим напрямом, наразі, залишаються невирішеними питання щодо ефективного застосування бюджетних інструментів підтримки та стимулювання регіонального розвитку, зокрема, ефективного використання інвестиційних трансфертів, розробки механізмів грантового фінансування місцевих ініціатив.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження сучасного інструментарію підтримки та стимулювання регіонального розвитку в умовах фінансової децентралізації та надання рекомендацій з його вдосконалення. Відповідно до мети завданнями статті є дослідити сучасний стан фінансової децентралізації в Україні та країнах ЄС, виявити проблеми застосування бюджетних інструментів підтримки та стимулювання регіонального розвитку, порівняти бюджетне фінансування із грантовим та надати рекомендації щодо ефективного використання інвестиційних трансфертів та грантового підходу у фінансуванні місцевих ініціатив.

Виклад основного матеріалу дослідження. Після Революції гідності 2014 р. та взятих Україною зобов'язань в контексті формування європейської моделі розвитку постало питання проведення реформ із децентралізації влади. Інституційні реформи в цьому напрямку включають, по-перше, приєднання України до Європейської хартії місцевого самоврядування, що відбулося ще у 1997 р., а по-друге, прийняття низки фундаментальних законів 2014–2015 рр., серед яких слід відмітити: Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, Закон «Про співробітництво територіальних громад», Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Закон «Про засади державної регіональної політики», Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства», Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг», а також низку змін до Податкового та Бюджетного кодексів України. Змінами, що внесені до Податкового кодексу України, підвищено фіскальну незалежність органів місцевого самоврядування щодо місцевих податків та зборів. Цим органам надано право самостійного визначати ставки податків та встановлювати пільги із їхньої сплати. Окрім того, передбачено механізм бюджетного регулювання – так звану систему тотального збалансування усіх місцевих бюджетів замінено системою горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя. При цьому, вирівнювання здійснюється лише по одному податку – податку на доходи фізичних осіб, а решта платежів залишаються в повному розпорядженні місцевих органів влади.

У контексті регіонального розвитку України на особливу увагу заслуговує саме фінансова (фіскальна) децентралізація, яка передбачає процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їхнє використання між центральним та локальним рівнями управління. Саме здатність місцевого самоврядування незалежно і ефективно забезпечувати населення ОТГ суспільними благами шляхом узгодження

видатків з місцевими потребами та вподобаннями становить ключову ідею реформи децентралізації в Україні.

Частка власних доходів місцевих бюджетів протягом 2014–2018 рр. зросла до 7 % ВВП, а частка місцевих податків і зборів у власних доходах місцевих бюджетів збільшилась до 30 % (табл. 1). Надзвичайно важливим податком, який забезпечує левову частку надходжень до місцевих органів влади у більшості країн-членів ЄС, є ПДФО. У 2016 р. ПДФО в структурі доходів місцевих бюджетів України склав 51,2 %, що збільшило частку власних ресурсів місцевих органів влади на 30 % у порівнянні з попереднім періодом. Якщо у країнах Європи даний податок зараховується до бюджетів місцевих органів самоврядування, де зареєстрована працююча особа, то в Україні він надходить до тих органів влади, де зареєстрований суб'єкт господарювання, на якому працює дана особа. Це призводить до дисбалансу у розподілі ПДФО між місцевими органами влади. Тому у процесі реформи фіскальної децентралізації необхідно враховувати важливість спрямування саме цього податку до бюджету громади, де проживає працівник.

Таблиця 1

Результати фінансової децентралізації в Україні

	2014	2015	2016	2017	2018 (прогноз)
Власні доходи місцевих бюджетів:					
- млрд грн	68,6	98,2	146,6	192,7	231
- % ВВП	5,1	5,1	6,2	6,7	7,1
Частка місцевих бюджетів (з трансфертами) у зведеному бюджеті України, %	...	45,6	47,5	51,2	51,5
Частка місцевих податків і зборів у власних доходах місцевих бюджетів, %	0,7	26,6	28,8	27,3	30,0

Джерело: побудовано на основі: [1].

Оцінюючи успіх реформи децентралізації в Україні, варто звернутися до аналогічного досвіду зарубіжних країн, які використовують переважно три моделі розподілу фінансових ресурсів між рівнями державної влади та місцевого самоврядування. В основу першої моделі закладене повне розмежування податків між рівнями влади: податки центрального уряду, податки регіональних органів влади, податки місцевого самоврядування (така модель поширена у США, Канаді). Основу другої моделі складає зафіксований у законодавстві пайовий розподіл основних податків між рівнями державного управління (наприклад, на фіксованій основі у ФРН між федерацією та землями розподіляється ПДВ). В основу третьої моделі закладено принцип спільної податкової бази для усіх рівнів державної влади і місцевого самоврядування. Кожен з рівнів управління в певних межах може встановлювати власні ставки оподаткування, отже, загальна ставка податку є сумарною ставкою усіх рівнів влади (наприклад, у Швеції ставки прибуткового податку з громадян встановлюються центральним урядом, владними структурами регіонів, а також комунами) [2].

До кінця не можна однозначно сказати, яка з моделей функціонування місцевої влади є найкращою і найефективнішою для досягнення високої якості публічних послуг та регіонального розвитку. У чистому вигляді жодна з цих моделей розподілу фінансових ресурсів не використовується. Як правило, у реальному житті переважають змішані моделі, які різняться інституційними відмінностями, національними

особливостями соціально-економічних систем тощо. Україні у процесі проведення реформи децентралізації варто ознайомитися із багатим іноземним досвідом у цій сфері, проводити комплексне дослідження усіх аспектів реформування інституту місцевого самоврядування. Окрім розбіжностей, можна виділити ряд об'єднуючих тенденцій у процесі розвитку фіскальної децентралізації, зокрема, розширення повноважень місцевих органів щодо визначення своїх власних податків і зборів, передачу їм додаткових функцій, об'єднання регіонів і муніципалітетів, підвищення конкуренції між ними, необхідність реформування практично усіх систем фінансового розподілу ресурсів між рівнями влади тощо.

Свідченням активного розгортання процесів децентралізації у більшості країн Європи є зростання обсягів видатків місцевих бюджетів відносно обсягів видатків державного бюджету. Наприклад, в таких країнах як Швеція, Данія, Іспанія частка видатків місцевих бюджетів у загальних видатках держави становить понад 50 % [3]. Загалом, частка видатків органів місцевого самоврядування у загальних бюджетних витратах розвинених країн протягом останніх десятиліть складала близько 40%, тоді як для країн, що розвиваються, даний показник становив 25–26 % [4]. Важливим показником рівня бюджетної децентралізації є також частка власних доходів у структурі доходів територіальної громади. До країн, в яких такий показник перевищує 50 %, належать Швеція, Данія, Фінляндія, Люксембург, Австрія, Франція, Ірландія, Португалія та ін. [5]. Сьогодні частка власних доходів органів місцевого самоврядування у загальних бюджетних надходженнях складає близько 37 % для розвинутих країн та 24 % – для країн, що розвиваються [4].

Про рівень фіскальної децентралізації свідчить також показник частки власних доходів місцевих бюджетів у ВВП. Так, у країнах ЄС близько 45 % ВВП перерозподіляється через бюджетну систему, а частка доходів органів місцевого самоврядування у ВВП для ЄС-27 складає 11,3 %. [6]. Дещо нижчим є значення даного показника у країнах південно-східної Європи, наприклад, у Румунії та Молдові (9,4 %), Болгарії, Хорватії, Сербії, Словенії, Україні (близько 6–7 %).

Реформи фіскальної децентралізації в більшості країн ЄС почали проводитися в другій половині ХХ ст. і в деяких із них й досі залишаються незавершеними. Реформи в країнах ЄС, спрямовані на укрупнення територіальних громад, є добровільними і дозволили ефективно здійснити перерозподіл публічних фондів та інститутів, що сприяло підвищенню рівня їх функціонування, покращенню якості життя громадян ЄС в контексті забезпечення суспільними благами.

Ступінь фіскальної децентралізації можливо оцінити за допомогою кількох методів.

По-перше, можна проаналізувати показник співвідношення видатків місцевого самоврядування до усіх публічних видатків, що засвідчує ступінь деконцентрації публічних завдань і функцій та фінансової спроможності місцевого самоврядування стосовно їх виконання (якість надання публічних послуг).

Переважає більшість країн ЄС мають середню фінансову спроможність органів місцевого самоврядування щодо виконання своїх функцій та завдань (середній показник по ЄС-27 – 26,3 % у 2017 р.) (табл. 2). Ті держави, які увійшли до групи з низьким рівнем спроможності місцевих органів самоврядування, крім Греції, належать до малих держав із невеликою кількістю населення та незначною площею територій.

По-друге, наступним критерієм оцінки рівня фіскальної децентралізації можна вважати обсяг доходів місцевих бюджетів у загальних доходах, який демонструє, яка частина публічних ресурсів розподілена між суб'єктами місцевого самоврядування. Аналізуючи ступінь децентралізації як видатків, так і доходів, можна констатувати, що,

переважно видатки муніципалітетів підкріплені доходами. Дані табл. 2 показують, що середній показник по ЄС-27 – 28,4 % у 2017 р., що свідчить про високий рівень розподілу доходів.

По-третє, про фінансову автономію органів місцевого самоврядування свідчить обсяг міжбюджетних трансфертів, зокрема, дотацій вирівнювання в структурі надходжень до місцевих бюджетів (табл. 2). Чим вищим є даний показник, тим нижчим є рівень фінансової самостійності і незалежності місцевого самоврядування.

Дані табл. 2 свідчать про доволі значний рівень самостійності місцевих органів самоврядування у країнах ЄС. Водночас значна частка трансфертів підтверджує той факт, що центральні органи влади проводять різноманітні грантові заохочення серед місцевих органів влади задля надання ними якісних соціальних послуг на конкурентній основі.

У країнах-членах ЄС спостерігається тенденція до посилення ролі субнаціональних рівнів управління впродовж останніх десятиліть. Прикладом є Данія, яка з 2007 р. ще більше підсилила систему місцевого самоврядування шляхом об'єднання територіальних громад і закріплення за ними надійних джерел надходжень. Зокрема, кількість комун зменшилася з 271 до 98, в той час як їх розмір суттєво збільшився – майже 75 % громад з чисельністю населення понад 30 тис., а в середньому чисельність об'єднаних муніципалітетів перевищує 50 тис. осіб. Крім того, укрупнення стосувалося і регіонів – з 14 до 5 із населенням 0,6–1,6 млн осіб, що дозволило їм стати об'єктами регіональної політики ЄС. Процеси децентралізації дозволили підвищити рівень фінансової автономії громад Данії та збільшити власні доходи місцевих бюджетів.

Таблиця 2

Оцінка ступіню фіскальної децентралізації в країнах ЄС

	Частка видатків субнаціональних урядів у видатках зведеного бюджету, %		Частка доходів субнаціональних урядів у доходах зведеного бюджету, %		Частка трансфертів у структурі надходжень до місцевих бюджетів, %
	2007	2017	2007	2017	
1	2	3	4	5	6
Австрія	30,6	34,5	31,5	31,6	33
Бельгія	37,1	37,0	37,9	38,5	61
Болгарія	16,9	18,2	16,1	19,8	78
Кіпр	4,6	4,8	4,2	5,4	56
Чехія	26,1	27,0	27,5	29,0	41
Німеччина	37,9	37,5	39,1	38,8	28
Данія	63,3	63,4	57,2	66,3	56
Естонія	27,8	24,6	24,7	25,2	44
Греція	5,5	5,6	6,1	6,6	60
Іспанія	49,9	47,9	46,5	49,0	49
Фінляндія	39,6	39,9	35,3	41,7	28
Франція	20,7	20,5	21,0	23,2	44
Угорщина	23,2	25,4	25,7	25,9	68
Ірландія	19,6	10,2	19,1	19,2	64
Італія	31,3	30,7	32,2	32,5	50
Литва	24,0	27,6	23,8	33,7	67

1	2	3	4	5	6
Люксембург	12,2	11,5	11,8	11,8	46
Латвія	31,0	26,6	29,2	31,3	46
Мальта	1,4	1,6	1,5	1,8	86
Нідерланди	34,0	33,3	33,5	35,5	71
Польща	31,4	32,5	33,0	36,3	50
Португалія	15,1	13,8	15,6	15,1	42
Румунія	25,5	23,9	26,9	28,5	80
Швеція	46,9	47,5	43,9	48,0	23
Словенія	19,8	20,4	19,6	22,1	55
Словаччина	17,6	16,0	18,5	17,0	44
Велика Британія	28,5	27,4	30,2	34,2	69
ЄС-27	26,7	26,3	26,3	28,4	53

Джерело: побудовано за даними [7].

Усього з місцевих бюджетів громад Данії фінансується 65 % усіх бюджетних видатків, при цьому з бюджетів місцевого самоврядування – 53 %, а з регіональних – лише 12 %. Фактично основним рівнем управління є локальний, який забезпечує виконання широкого спектру функцій – від місцевих господарських до соціальних: початкова освіта, спеціальна освіта для дорослих, догляд за літніми людьми, охорона здоров'я, місцеве дорожнє господарство тощо [8].

Ще одним прикладом фіскальної децентралізації є реформа у Фінляндії, яка відбувалася за рахунок добровільних об'єднань, що скоротило кількість муніципалітетів із 450 до 320. Загалом, середній розмір населення громад в країні – 17 тис. жителів. Важливим для України у світлі зарубіжного досвіду децентралізації є механізм міжмуніципального співробітництва, як, наприклад у Фінляндії, що дозволяє надавати значну кількість соціальних послуг. В країні функціонує 162 спільні медичні центри для обслуговування низки муніципалітетів, а спеціалізована медицина охоплює медичні округи під управлінням спільних муніципальних рад. Основними моделями локального співробітництва є «модель муніципалітету господаря», за якої одна територіальна громада виконує низку функцій для групи інших або договірної кооперації щодо комунальних послуг та освіти. Основними джерелами доходів місцевих бюджетів Фінляндії є прибутковий податок з громадян (38 %) та доходи від операцій з капіталом (26 %), тоді як податок на майно складає лише 3 %. Частка трансфертів становить 18 %, а муніципалітети мають достатньо високий рівень автономії у прийнятті рішень щодо їх витрачання згідно меж, зафіксованих національними стандартами і правилами [9].

Найбільш розвинутою є практика міжмуніципального співробітництва у Франції, де кількість міжмуніципальних одиниць перевищує 2,5 тис., а в їх діяльність залучено близько 93 % усіх комун. Така система забезпечення населення на місцях необхідними суспільними благами є значно складнішою, ніж через просте укрупнення громад, проте більше відповідає суті децентралізації в частині покладання і реалізації відповідальності місцевої влади. З позицій розподілу фінансових ресурсів Франція є однією з найбільш централізованих країн ЄС, а через усі субнаціональні рівні здійснюється лише близько 20 % публічних видатків і розподіляється близько 11 % податкових надходжень.

Приблизно 50 % місцевих доходів формується за рахунок їх власних податків, які включають: податки на власність (житло, земля) – 51,7 % податкових надходжень; податки на бізнес – 32,5 %; оподаткування окремих товарів і послуг – 12,7 %; податки

на використання специфічних товарів (акцизи) – 2,9 %. Уряд визначає діапазон, у якому ставки кожного з чотирьох основних податків можуть знижуватися, розподіляючись між різними рівнями управління [10].

Реформа місцевого самоврядування Польщі передбачала впровадження триступеневої системи територіальних одиниць (гміна-повіт-воєводство) замість двоступеневої (гміна-воєводство). Основним завданням реформи була децентралізація влади та передача органам місцевого самоврядування значної частини повноважень. Сьогодні Польща поділяється на 16 воєводств, 379 повітів та 2478 гмін. Фіскальна реформа у Польщі дозволила здійснити перерозподіл місцевих податків таким чином: дотації (без цільового призначення) – 35 %; власні прибутки – 20 %; цільові субвенції – 15 %; надходження від податків з фізичних осіб – 30 % [11].

Регіональні органи управління у країнах-членах ЄС, окрім власних ресурсів, мають доступ до спільних ресурсів ЄС. Так, польські громади та регіони отримали можливість використати на цілі розвитку 17,4 млрд євро у 2014 р. [11]. Основна частина цих ресурсів виділялась зі структурних фондів ЄС, які використовують грантові механізми розподілу коштів і визначають їх цільове спрямування. Власне, у цьому і полягає основна відмінність грантів, які отримуються з державного бюджету за децентралізованого підходу, коли трансферти не мають жорсткої вимоги щодо цільового призначення, і грантів, які надаються з бюджету ЄС з чіткою прив'язкою до певного проекту, який відповідає цілям європейської фінансової планової семирічки. Фактично з цього фонду фінансується значна частина проектів розвитку регіонів країн-членів ЄС, тоді як з місцевих бюджетів здійснюється їх співфінансування. Очевидно, що така можливість вивільняє додаткові ресурси місцевих бюджетів і дозволяє реалізовувати на місцях більший обсяг повноважень.

Фінансування з структурних фондів здійснюється відповідно до жорстких правил для забезпечення жорсткого контролю за використанням коштів та прозорості й підзвітності. Ключовими принципами фінансування є: часткове фінансування (проекти ніколи не фінансуються на 100 %, обов'язково має бути співфінансування); відсутність комерційної складової (проекти, що фінансуються, спрямовуються на досягнення фінансового балансу, а не ставлять за мету отримання прибутку); не фінансуються вже завершені проекти [12].

Загалом, політика фіскальної децентралізації у різних країнах ЄС дозволила підвищити рівень забезпечення соціальних потреб населення на місцях, задовольнити їх вимоги у створенні необхідних та якісних послуг у різноманітних сферах життєдіяльності. Стосовно України, то основними практичними результатами територіальної децентралізації стало створення нових територіальних утворень – об'єднаних територіальних громад, одержання ними нових владних повноважень та самостійне право приймати управлінські рішення щодо використання власних фінансових ресурсів. Загалом фіскальна децентралізація в Україні у 2014–2017 рр. призвела до підвищення бюджетної та фінансової самостійності місцевих бюджетів, стимулювання територіальних громад до добровільного об'єднання, вдосконалення міжбюджетних відносин, розширення можливостей до залучення додаткових фінансових ресурсів для реалізації проектів регіонального розвитку, забезпечила реформу регіональної політики.

Проте не усе так однозначно, адже проведення в Україні фіскальної децентралізації у поєднанні з адміністративно-територіальною реформою, складовою якої є створення ОТГ, спричинило й ряд проблем, до яких слід віднести:

- об'єктивну складність об'єднання територіальних громад, які знаходяться у різних адміністративних районах;
- поступове зменшення обсягу державної фінансової підтримки ОТГ;
- вплив людського фактору на вирішення питань об'єднання громад;
- передачу на локальний рівень раніше непритаманних повноважень без забезпечення їх виконання достатньою ресурсною базою;
- виникнення конфліктних ситуацій в межах ОТГ, пов'язаних з нерівноцінним розподілом коштів всередині громади;
- відсутність єдиних підходів до державної реєстрації ОТГ;
- недостатній рівень поінформованості сільських рад про можливості об'єднання і формування прямих міжбюджетних відносин тощо.

На сьогодні можна говорити про низьку ефективність традиційних бюджетних інструментів підтримки регіонального розвитку в Україні (пряме державне інвестування, програмування соціально-економічного розвитку регіонів та укладання державних контрактів і державних замовлень), що пов'язане як із низькою якістю планування та використання коштів, «розмитістю» цільових пріоритетів, так і із недостатньою співучастю отримувачів цих коштів у співфінансуванні проектів регіонального розвитку. Для подальшого процесу об'єднання місцевих органів влади в Україні доцільно розвивати практику співфінансування проектів розвитку регіонів за визначеними цілями з Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) та обласних бюджетів. Проте ця співпраця потребує чіткого та прозорого процесу розподілу ресурсів, конкурентного вибору проектів фінансування без використання корупційних механізмів. На рівні центральних органів влади варто більше уваги приділити збільшенню фінансування та реорганізації ДФРР відповідно до стандартів ЄС. Цільові програми розвитку окремих сфер публічних послуг за участі ДФРР та місцевих органів влади дозволяють забезпечувати реалізацію бюджетномістких проектів, які не в змозі профінансувати самостійно локальні органи влади. Зокрема, доцільно було б провести моніторинг та оцінку наявних регіональних програм розвитку на предмет узгодження їх заходів із пріоритетами, закладеними у регіональних стратегіях розвитку до 2020 р., Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р., можливостями залучення коштів з ДФРР на їх реалізацію. Необхідно також розвивати мережу агенцій регіонального розвитку та долучати їх до підготовки та реалізації програм та проектів регіонального розвитку.

Крім того, враховуючи тривалу процедуру відбору проектів, які фінансуються за рахунок коштів ДФРР, виникають проблеми із своєчасною їх реалізацією (кошти надходять наприкінці року). Тому доцільно переорієнтувати цей бюджетний інструмент на фінансування середньострокових проектів із значним обсягом фінансування, а короткострокові заходи із незначним обсягом фінансування покласти на місцеві бюджети та інші бюджетні інструменти, такі як субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних проектів, на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій та на формування інфраструктури об'єднаних громад. А також, необхідно зазначити, що наявність такої кількості бюджетних інструментів, які мають за мету підтримку соціально-економічного розвитку регіонів країни, потребує чітких критеріїв відбору проектів та заходів для фінансування за допомогою відповідного інструменту, їх взаємоузгодження, середньострокового планування для запобігання деконцентрації та неефективного використання бюджетних коштів.

На сьогодні актуальним вважаємо перехід із патерналістського бюджетного фінансування розвитку регіонів на принцип «макрокондиціональності», що активно застосовується у країнах ЄС. Останній базується на залежності виплат структурних фондів від дотримання національними урядами макроекономічних показників, що гарантують стабільність економіки. В регіональному розвитку України це можна застосовувати для фінансування територіального розвитку за соціально-економічними результатами чи дотримання цільових орієнтирів. Доцільно такі принципи фінансування застосувати при реалізації заходів чи проектів за рахунок коштів ДФРР. Зокрема, обсяги фінансування, які розподіляються за регіонами з ДФРР прив'язувати до ефективності реалізації попередніх проектів у регіонах, що фінансувались за рахунок коштів ДФРР. Додатково перевагою в такому фінансуванні ставатиме допомога міжнародних організацій. Зокрема, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України у співпраці із U-LEAD з Європою реалізує проекти у сфері енергоефективності на основі Постанови КМУ № 243 від 01.03.2010 р. та Постанови КМУ № 1056 від 17.10.2011 р., державного житлового будівництва та придбання доступного житла на основі Постанов КМУ № 853 від 04.06.2003 р., № 140 від 11.02.2009 р., № 193 від 29.02.2012 р. та № 967 від 24.10.2012 р., охорони здоров'я у сільській місцевості на основі Постанови КМУ № 983 від 06.12.2017 р., підтримки регіональної політики на основі Постанови КМУ № 827 від 16.11.2016 р. та в багатьох інших сферах. Така співпраця дозволяє частково відходити від практики регулярного надання гарантованих обсягів державної фінансової підтримки, створювати в регіонах дієві економічні стимули для активізації місцевої економічної ініціативи та саморозвитку регіонів.

В рамках концепції соціальної відповідальності бізнесу створена, наприклад, Програма соціального партнерства ДТЕК з метою гарантування сприятливих умов для життя і роботи в населених пунктах, де розташовані підприємства компанії (11 регіонів України). Проект «Громада своїми руками» створений для громадських організацій, органів самоорганізації населення, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків та ініціативних груп активістів, спрямованих на вирішення локальних проблем територіальних громад. На реалізацію проекту в 2016 р. було витрачено близько 5,1 млн грн, у 2015 р. близько 3 млн грн, у 2014 р. близько 2 млн грн [13]. Позитивними результатами цього проекту є не лише зростання усіх показників в динаміці протягом 2013–2017 рр. (табл. 3), але й збільшення частки проектів-переможців у кількості поданих заявок (із 40 до 50 %).

Таблиця 3

Результати реалізації проекту «Громада своїми руками»

	2013	2014	2015	2016	2017	Динаміка
Кількість населених пунктів, охоплених проектом	18	19	15	38	42	2,3
Кількість заявок	262	401	396	500	539	2,0
Кількість проектів-переможців	105	167	140	210	268	2,6
Максимальний розмір гранту, тис. грн	20	20	30	30	50	2,5
Кількість жителів, які прийняли участь у проектах	5600	6535	5918	7222	16000	2,8
Обсяг співфінансування з боку громад, млн грн	1,4	1,2	2,0	2,3	6,0	4,2

Джерело: побудовано за даними [13].

Зважаючи на щорічне зростання доходів ОТГ в Україні, постає питання про ефективне використання коштів, довгострокове планування і реалізацію проектів регіонального розвитку, спрямованих на покращення якості інфраструктури. Для цього неоціненною допомогою є підтримка міжнародних донорів, які, наприклад, сприяють відкриттю Центрів розвитку місцевого самоврядування у обласних центрах (Програма U-LEAD з Європою), співфінансують освітні, медичні проекти, проекти розвитку мікро-підприємництва (EDGE, GIZ, DOBRE, PULSE, USAID).

Перевагами залучення грантових коштів є не лише їх цільове спрямування на ті чи інші проекти розвитку громад, але й їх освітня спрямованість, яка передбачає навчання основам проектного менеджменту, стратегічного планування, складання фінансової звітності тощо. Проектний підхід до фінансування дозволяє стимулювати місцеву владу створювати запити на гранти, оскільки це довгий процес лобювання та децентралізації. Іноземні донорські фонди надають гранти не на діяльність громад загалом, а на конкретний проект (наприклад, озеленення, утеплення тощо) із конкретним часовим проміжком його реалізації та наданням відповідних фінансових звітів.

Крім того перевагою грантових проектів є те, що вони часто потребують співфінансування (тобто 20–30 % коштів громади повинні профінансувати самостійно або залучити додаткових інвесторів), націлені на стійкі результати проектів (які матимуть продовження в майбутньому), спрямовані на об'єднання зусиль мешканців для спільного розвитку громади, а також ресурс у них надається найчастіше у формі закупівлі обладнання, побудові інфраструктурних об'єктів, а не в грошовій формі. Це змушує по-іншому дивитися на розвиток територій, вивчати «кращі практики» сусідів, перспективні та інноваційні способи отримання ресурсів та навичок, мінімізує корупційну складову та сприяє самоорганізації, підвищенню рівня людського та соціального капіталів громад.

При вдосконаленні чи запровадженні нових бюджетних інструментів підтримки та стимулювання регіонального розвитку в умовах фінансової децентралізації слід враховувати такі принципи: співучасті державної та місцевої влад у фінансуванні регіонального розвитку; використання стимулюючих властивостей інструментів, що застосовуються; цільової спрямованості; досягнення максимальної ефективності застосування інструментів; відповідальності громад за використання отриманих ресурсів.

Актуальним інструментом регіонального розвитку на сьогодні може стати державно-регіональне партнерство, яке дозволяє розподілити відповідальність за розвиток між центральними і місцевими органами влади, бізнесом та громадами. Інституційне забезпечення реалізації державно-регіонального партнерства здійснюватиметься на основі нормативно-правового статусу ДФРР як дієвого інструменту консолідації та координації фінансових ресурсів для системної реалізації державної регіональної політики [14]. Для стимулювання та активізації ініціативи місцевих органів влади доцільне поступове підвищення частки співфінансування з місцевих бюджетів проектів регіонального розвитку, які реалізуються за рахунок коштів ДФРР, із 10 до 20 %, що відповідає моделі співфінансування країн ЄС.

В контексті активізації інвестиційного потенціалу регіонів, налагодження комунікацій «влада-громада-інвестор», посилення рівня довіри між суб'єктами інвестиційного процесу доцільно забезпечувати ефективний захист прав інвесторів (особливо іноземних) щодо стабільності умов ведення бізнесу в окремих регіонах. Також варто на власних інтернет-сторінках міністерств і відомств поширювати інформацію про інвестиційні можливості регіонів, їх ресурсний і туристично-

рекреаційний потенціал, проведення ярмарків інвестиційних пропозицій (на кількох мовах для залучення іноземних інвесторів).

Висновки з проведеного дослідження. Отже, децентралізація в Україні як головний напрям конституційної реформи запозичила кращі європейські практики, зокрема польський досвід. На сьогодні місцева влада в країні організована на двох рівнях: територіальних громад і регіонів (районів та областей). Європейський досвід місцевого самоврядування акцент робить саме на базовий рівень – місто, село, територіальну громаду, а не область чи район. Отже, громади отримали більше повноважень, у т.ч. фінансових.

Активна підтримка бізнесу та міжнародних організацій є додатковим фактором реформи децентралізації, які спрямовані на усунення проблем із централізованим бюджетним фінансуванням та «підміною» держави в тих сферах, в яких традиційні механізми не спрацьовують, або не дають належного ефекту для громад. Однак якість публічних послуг, які надаються органами місцевої влади, зростає не лише із збільшенням ресурсів, які спрямовуються на їх реалізацію, але й із зростанням ефективності їх використання. Саме це є прерогативою проектного підходу до розподілу коштів, що дозволяє через публічність витрачання ресурсів навчати органи місцевого самоврядування переймати досвід країн ЄС в цьому питанні. Проте наближення якості публічних послуг до рівня країн ЄС є можливим лише із зростанням рівня економічного розвитку та впровадження змін у децентралізації фінансових надходжень, на що й спрямована реформа. Децентралізація повноважень щодо надання суспільних послуг з урахуванням територіальних відмінностей у потребах населення і наявності територіальних обмежень у їх споживанні дає можливість краще враховувати уподобання місцевих жителів, тоді як централізована пропозиція суспільних благ у класичному варіанті була зорієнтована тільки на «усереднені» показники.

Наявні бюджетні інструменти підтримки та стимулювання регіонального розвитку потребують вдосконалення у напрямку розробки чітких критеріїв відбору проектів та заходів для фінансування за допомогою відповідного бюджетного інструменту, середньострокового планування проектів та заходів за бюджетними інструментами та внесення відповідних змін до їх нормативно-правової бази.

У подальших дослідженнях автором планується розглянути можливості внесення змін до нормативно-правової бази щодо вдосконалення функціонування ДФРР. Зокрема, щодо переорієнтування цього бюджетного інструменту на фінансування середньострокових проектів із значним обсягом фінансування, можна прив'язати обсяги фінансування, які розподіляються за регіонами з ДФРР, до ефективності реалізації попередніх проектів у регіонах. Крім того автором планується вивчення можливостей щодо вдосконалення критеріїв відбору проектів та заходів для фінансування за допомогою різних бюджетних інструментів.

Література

1. *Моніторинг* процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування (станом на 12.02.2018 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/02/Monitoring-Detsentraliz-2018.12.02.pdf>. (Актуально на 20.06.2018 р.).
2. *Руденко, І. В.* Фіскальна децентралізація: моделі, перспективи, ризики / І. В. Руденко // *Економіка. Фінанси. Право.* – 2014. – № 6. – С. 16–22.
3. *Кравченко, В. І.* Фінанси місцевого самоврядування України: проблеми становлення (1989–2001) / В. І. Кравченко. – К. : Видавничий дім «KM Academia», 2001. – 460 с.

4. *Levitas, T. D.* Fiscal decentralization indicators for South-East Europe: report 2006–2014 / T. D. Levitas. – Skopje : Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe – NALAS, 2016. – 133 p.
5. *Хлівний, В.* Фіскальна децентралізація на місцевому рівні / В. Хлівний, Д. Гризоголазов // Ринок цінних паперів України. – 2012. – № 8. – С. 25–28.
6. *Sow, M.* Fiscal Decentralization and the Efficiency of Public Service Delivery / M. Sow, I. F. Razafimahefa. – International Monetary Fund, 2015. – 29 p.
7. *Eurostat* [Electronic resource]. – Accessed mode : <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>. (Available at 20.06.2018).
8. *Budget of the European Union* // Official website of the European Union. – November, 2017. [Electronic resource]. – Accessed mode : http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/en/budget_en.pdf. (Available at 20.06.2018).
9. *André, C.* Local Public Finances and Municipal Reform in Finland [Electronic resource] / C. André, C. García // OECD Economics Department Working Papers. – 2014. – № 1121. – Accessed mode : <http://dx.doi.org/10.1787/5jz2qt0zj024-en>.
10. *Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities* / Committee of the Regions of the European Union. – 2008. – P. 47–321.
11. *Децентралізація влади на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив : матеріали інформаційного семінару [Електронний ресурс] // Український інститут міжнародної політики.* – 2015. – 22 с. – Режим доступу : <http://www.uuip.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/%D1%80%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D1%87%D1%96-%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB%D0%B8-%D0%B4%D0%BB%D1%8F-%D1%83%D1%87%D0%B0%D1%81%D0%BD%D0%B8%D0%BA%D1%96%D0%B2-%D0%B7%D0%B0%D1%85%D0%BE%D0%B4%D1%96%D0%B2.pdf>. (Актуально на 20.06.2018 р.).
12. *EU funding* [Electronic resource]. – Accessed mode : https://europa.eu/european-union/about-eu/funding-grants_en. (Available at 20.06.2018).
13. *Громада своїми руками* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://spp-dtek.com.ua/uk/projects/city-with-your-own-hands>. (Актуально на 20.06.2018 р.).
14. *Реформування державного управління регіональним розвитком: стан, проблеми, перспективи* [Електронний ресурс]. – К.: НІСД, 2012. – 56 с. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/public/File/2012_table/0621_dop.pdf. (Актуально на 20.06.2018 р.).

Отримано 21.06.2018 р.

**Современный инструментарий развития регионов:
институциональные изменения**

МАКСИМ НИКОЛАЕВИЧ ЛАВРЕНТЬЕВ*

** старший научный сотрудник отдела экономики и финансов образования
Государственного научного учреждения «Институт образовательной аналитики»,
ул. Владимира Винниченко, 54, г. Киев, 04503, Украина,
тел.: 00-380-661463093, e-mail: lmn2005@ukr.net*

Низкая эффективность современных бюджетных инструментов поддержки и стимулирования регионального развития обуславливает необходимость в совершенствовании существующих и внедрении других, более рациональных. В частности, требует пересмотра имеющаяся нормативно-правовая база по применению инструментария поддержки и стимулирования регионального развития с целью её совершенствования, расширения и приспособления к внедрению новых инструментов. Целью статьи является исследовать современный инструментарий поддержки и стимулирования регионального развития в условиях финансовой децентрализации и дать рекомендации по его совершенствованию. Согласно с целью в статье

проанализирован современный этап реформы децентрализации в Украине с позиции институционального подхода с выделением ключевых инициатив, которые способствовали «запуску» реформы местного самоуправления. Исследован опыт проведения таких реформ в странах ЕС. Проведено сравнение бюджетного финансирования с грантовым и выделены ключевые преимущества грантового подхода в финансировании местных инициатив, что позволяет более эффективно использовать ограниченные ресурсы. Установлено, что имеющиеся бюджетные инструменты поддержки и стимулирования регионального развития нуждаются в совершенствовании, в частности, в направлении разработки чётких критериев отбора проектов/мероприятий для финансирования с помощью соответствующего инструмента, среднесрочного планирования проектов/мероприятий по бюджетным инструментам и внесения соответствующих изменений в их нормативно-правовую базу. Предложены пути совершенствования функционирования ГФРР, в частности, по переориентации этого бюджетного инструмента на финансирование среднесрочных проектов со значительным объёмом финансирования, по повышению доли софинансирования из местных бюджетов проектов регионального развития, которые реализуются за счёт средств ГФРР, с 10 до 20 %, что соответствует модели софинансирования стран ЕС, по привязке объёмов финансирования, которые распределяются по регионам с ГФРР, к эффективности реализации предыдущих проектов в регионах, которые финансировались за счёт средств ГФРР.

Ключевые слова: бюджетное финансирование, грант, ГФРР, децентрализация, инвестиция, трансферт.

Mechanism of Economic Regulation, 2018, No 2, 45–58
ISSN 1726-8699 (print)

Modern Toolkit for Regional Development: Institutional Change

MAKSYM M. LAVRENTIEV*

** Senior Researcher, Economics and Finance of Education Department,
State Scientific Establishment “Institute of educational analytics”,
V. Vynnychenko Str., 5, Kyiv, 04053, Ukraine,
phone: 00-380-661463093, e-mail: lmn2005@ukr.net*

Manuscript received 21 June 2018

The low effectiveness of modern budgetary tools of supporting and stimulating regional development creates the necessity to improve existing ones and the implementation of other, more rational tools. New requirements for the financial security of regional development, namely the rejection of paternalism and transition of regions and communities to self-sufficiency, based on the search of resources on the ground, the disclosure and effective use of the internal capacity lead to the change in approaches to the selection and formation of financial tools of supporting regional development. The purpose of the article is to study modern tools of supporting and stimulating regional development in conditions of financial decentralization and provision of recommendations for its improvement. The system approach allowed identifying the shortcomings of modern budgetary tools of supporting and stimulating regional development and allocating key advantages of grant-based approach in financing of local initiatives. The current stage of decentralization reform in Ukraine from the standpoint of the institutional approach with allocation of key initiatives that have contributed to the “launch” of local self-governmental reform has been analyzed in the article. An assessment of the “best practices” such as in the EU countries has been made. A comparative assessment of budgetary financing with grant-based financing has been made and key advantages of grant-based approach in financing of local initiatives have been allocated. This allows using limited resources more efficiently. The recommendations for improving the modern tools of regional development in conditions of financial decentralization, namely the effective use of the

investment transfers and the grant-based approach in financing of local initiatives are given. Ways of improvement of functioning of SFRD are offered.

Keywords: budget financing, decentralization, grant, investment, SFRD, transfer.

JEL Codes: H54, H72, R11

Tables: 3; References: 14

Language of the article: Ukrainian

References

1. Monitorynh protsesu detsentralizatsii vlady ta reformuvannya mistsevoho samovriaduvannya (stanom na 12.02.2018 r.) [The official site of Ministry for Regional Development, Building and Housing of Ukraine (2018)]. Retrieved from <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/02/Monitoring-Detsentraliz-2018.12.02.pdf>. Available 20.06.2018.
2. Rudenko, I. V. (2014). Fiskalna detsentralizatsiia: modeli, perspektyvy, ryzyky [Fiscal decentralization: models, prospects, risks]. *Ekonomika. Finansy. Pravo*, 6, 16–22.
3. Kravchenko, V. I. (2001). *Finansy mistsevoho samovriaduvannya Ukrainy: problemy stanovlennia (1989–2001)* [Local Government Finance of Ukraine: Problems of Formation (1989–2001)]. Kyiv: Vydavnychyj dim «KM Academia», 460.
4. Levitas, T. D. (2016). *Fiscal decentralization indicators for South-East Europe: report 2006–2014*. Skopje: NALAS, 133.
5. Khlivnyj, V. O. and Hryzohlavov, D. V. (2012). [Fiscal decentralization at the local level]. *Rynok tsynnykh paperiv Ukrainy*, 8, 25–28.
6. Sow, M. and Razafimahefa, I. F. (2015). *Fiscal Decentralization and the Efficiency of Public Service Delivery*. International Monetary Fund, 29.
7. Eurostat. (2018). Retrieved from <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>. Available 20.06.2018.
8. Budget of the European Union. Official website of the European Union. November, 2017. Retrieved from http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/en/budget_en.pdf. Available 20.06.2018.
9. André, C. and García, C. (2014). Local Public Finances and Municipal Reform in Finland. *OECD Economics Department Working Papers*, 1121. Publishing, Paris. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/5jz2qt0zj024-en>.
10. *Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities* / Committee of the Regions of the European Union, Brussels, 47–321.
11. Detsentralizatsiia vlady na osnovi kraschykh inozemnykh praktyk ta ukrains'kykh zakonodavchykh initsiatyv. (2015). [Ukrainian Institute for International Politics]. Materialy informatsijnoho seminaru. Retrieved from <http://www.uiip.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/%D1%80%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D1%87%D1%96-%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB%D0%B8-%D0%B4%D0%BB%D1%8F-%D1%83%D1%87%D0%B0%D1%81%D0%BD%D0%B8%D0%BA%D1%96%D0%B2-%D0%B7%D0%B0%D1%85%D0%BE%D0%B4%D1%96%D0%B2.pdf>. Available 20.06.2018.
12. EU funding. (2018). Retrieved from https://europa.eu/european-union/about-eu/funding-grants_en. Available 20.06.2018.
13. Hromada svoimy rukamy. (2018). [Community with your own hands]. Retrieved from <http://spp-dtek.com.ua/uk/projects/city-with-your-own-hands>. Available 20.06.2018.
14. Reformuvannya derzhavnoho upravlinnia rehional'nym rozvytkom: stan, problemy, perspektyvy. (2012). [The National Institute for Strategic Studies]. Retrieved from http://www.niss.gov.ua/public/File/2012_table/0621_dop.pdf. Available 20.06.2018.