

### Секція 3. Децентралізація управління регіональним розвитком і стратегії її проведення: досягнення та проблеми європейського регіоналізму й українські реалії

конференції, м. Суми, 17 березня 2016 року / за заг. ред. О. В. Прокопенко. – Суми: СумДУ, 2016. – С. 78–79.

4. The Online Sourcebook on Decentralization and Local Development. A History of Decentralization [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/history\\_fao](http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/history_fao).

**Синютка Н. Г.**, к.е.н.

Національний університет «Львівська політехніка»

**Синютка О. М.**, к.е.н.,

Голова Львівської державної адміністрації

**Курило О. Б.**, к.е.н.

Національний університет «Львівська політехніка»

#### МУНІЦИПАЛЬНІ ЗАПОЗИЧЕННЯ ЯК МЕХАНІЗМ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Сучасні виклики, які постали перед Україною та її фінансовою системою в умовах Асоціації з Євросоюзом, вимагають принципово нових ефективних рішень в напрямку фіскальної децентралізації бюджетних відносин. Нетрадиційним способом створення міцних спроможних громад, забезпечення прискореного економічного розвитку окремих територій є використання інструменту місцевих запозичень та формування боргової політики муніципалітетів.

Потреба в розширенні фіскально-боргових повноважень органів місцевого самоврядування визнана на загальноукраїнському рівні, зокрема, підтверджений особливий статус, роль та значення міст в умовах фактичної урбанізації, депопуляції села та змін системи розселення населення [1, с. 7]. У 2014–2016 рр. відбувся справжній поступ у формуванні та імплементації національного законодавства з питань місцевого самоврядування. Зокрема, Державною стратегією регіонального розвитку України на період до 2020 р. [1, с. 7, 14; 5] передбачено стимулювання функціональних можливостей міст як центрів у подальшому розвитку регіонів, забезпечення розвитку інфраструктури міст, залучення інвестицій у будівництво та/або реконструкцію вулично-дорожньої мережі, інженерної та соціальної інфраструктури; підвищення рівня інноваційної та інвестиційної спроможності територій.

Для реалізації Стратегії з погляду повноцінного фінансування проектів важливим є збільшення в структурі видатків місцевих бюджетів частки, що спрямовується на фінансування місцевих інвестиційних програм [1, с. 42].

Позитивним прикладом реалізації фінансової децентралізації стали Бюджетна і Податкова реформи-2014 щодо передачі органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і закріплення стабільних джерел доходів для їх функціонування. Це дозволило збільшити ресурсну базу місцевих бюджетів України у 2015 році до 120,5 млрд грн або на 19,1 %, а з врахуванням нової системи міжбюджетних трансфертів – до 294,4 млрд грн або на 40% проти показників 2014р. У 2016 році зростання пришвидшилося - 146,6 млрд грн надходжень загального фонду або 21,7 відсотків зростання проти доходів 2015 року [3].

Реформами також вдосконалено механізми здійснення місцевих запозичень. У 2015 році вже 184 міста обласного значення України отримали право на зовнішні запозичення, а у 2014 році таких муніципалітетів було лише 16. Ліквідовано бюрократичні та корупційні бар'єри для залучення місцевих позик та надання місцевих гарантій, запроваджено т.зв. принцип мовчазної згоди. Надзвичайно важливим кроком у забезпеченні ефективності управління борговими коштами місцевих бюджетів стало віднесення витрат на обслуговування місцевого боргу до захищених статей видатків.

На жаль, реалізація фіскальної децентралізації в Україні загальмувала на рівні міст обласного підпорядкування, бюджетні ресурси яких порівняно з ресурсною базою міст районного значення є більшими в 3–10 разів. Міста з однаковою чисельністю населення та різним адміністративним статусом і зараз мають істотно різні фіскальні можливості [4, с. 52]. Як наслідок, міста районного значення узалеженні від районного бюджету, неспроможні на власний поступальний розвиток та автономну інвестиційну, боргову політику. Отже, вади територіально-адміністративного устрою чинять негативний вплив на фіскально-боргові стратегії окремих регіонів та територій України. Такий пострадянський спадок у вигляді поділу муніципалітетів на міста обласного і районного підпорядкування слід негайно утилізувати під час територіально-адміністративної реформи.

Аналіз інформації щодо структури та динаміки місцевого боргу в Україні засвідчує його повільне нагромадження на початок 2017 р. на рівні 20,1 млрд грн, або 13,7 % доходної бази місцевих бюджетів у відповідному періоді. В розрізі компонент переважають муніципальні позики — 5,2 млрд грн, гарантії — 5,9 млрд грн та 9,0 млрд грн — міжбюджетні позики з Єдиного казначейського рахунку [3]. Найшвидшими темпами зростають саме обсяги наданих місцевих гарантій. Динаміка місцевого боргу корелює з динамікою валютного курсу національної грошової одиниці.

Значною проблемою для розвитку інституту муніципальних запозичень у 2016 р. стала реструктуризація єврооблігацій Києва на суму 550 млн. дол. США шляхом включення цих боргів до периметру державної боргової операції, передбаченої програмою розширеного фінансування EFF МФФ. Як наслідок, місцеві борги столиці конвертувалися у суверенні борги та деривативи, Київ звільнився від тягаря виплат за «фінансовою пірамідою», водночас це налякало потенційних інвесторів муніципальних запозичень. Тому у 2013–2016 рр. прискорилося тенденція перенесення активності сектору місцевого кредиту з Києва в регіони — ініціативу перехопили середні та малі міста України, принаймні щодо кількості позикових операцій.

Новим трендом на ринку муніципальних запозичень у 2013–2016 рр. є зміна пропорцій між його інструментами саме на користь інституту місцевих гарантій. Об'єктивне пояснення цього просте — низькі інвестиційні рейтинги країни та її муніципальних одиниць в умовах ескалації військової агресії на сході, фактичної анексії частини територій Російською Федерацією, позбавляють можливості запозичень з інших джерел. Оскільки за схемою муніципальних гарантій в Україні працюють міжнародні донори — МБРР, ЄБРР, НЕФКО, ключовим ризиковим чинником такого інструменту є фіксація суми позик у вільноконвертованій валюті в умовах волатильності.

Збільшення інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів у 2015–2016 рр відбулось також за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР). Вони спрямовувалися на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, у тому числі проектів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад, що мали на меті розвиток регіонів, створення інфраструктури індустриальних та інноваційних парків. У

2015 році загальний обсяг профінансованих коштів склав 2,4 млрд гривень на 876 проектів. У 2016 році на реалізацію 810 проектів регіонального розвитку спрямовано 2,7 млрд гривень коштів ДФРР [5]. Найбільше коштів ДФРР у 2016 році отримали Дніпропетровська область (173,8 млн грн), м. Київ (142,4 млн грн), Донецька (180,9 млн грн), Харківська (150,6 млн грн), Львівська (213,5 млн грн) області [5]. На наш погляд, Стратегія регіонального розвитку [1] надміру покладається на ресурси ДФРР України як доміанти фінансування економічного поступу територій і необгрунтовано відволікає увагу міст від активності у сфері місцевих позик. ДФРР повинен відігравати допоміжну роль у розбудові територій, зокрема, при реалізації масштабних інфраструктурних проектів, які зачіпають інтереси декількох регіонів (міст) одночасно і які потребують високої концентрації державного фінансового ресурсу.

Отже, наявний поступ у формуванні та імплементації національного законодавства з питань місцевого самоврядування в Україні у 2014–2016 рр. посприяв посиленню інституційної спроможності адміністративних територій, інтенсифікував процеси емісії місцевого боргу і розвитку муніципальної боргової політики. З цією метою також пропонуються основні механізми вдосконалення її формування в контексті адміністративно-територіальної реформи та фіскальної децентралізації:

– гармонізація муніципальної боргової політики як ресурсної бази зростання із інноваційно-інвестиційною політикою розвитку міст;

– уніфікація фіскальних повноважень муніципальних бюджетів в містах обласного та районного значення, об'єднаних територіальних громадах, що забезпечить зростання бюджетів малих міст, їхню самостійність та автономність;

– утворення легітимних підстав для функціонування інституту міжмуніципального співробітництва між бюджетами окремих міст, а також бюджетами спроможних територіальних громад після їх створення для реалізації масштабних проектів, передачі об'єктів, земель державної власності у власність учасників такого співробітництва;

– надання новоутвореним спроможним територіальним громадам повноважень у сфері боргового фінансування капіталовкладень аналогічно з повноваженнями міст обласного значення;

– утворення професійних посередників, в тому числі спеціалізованих комунально-інвестиційних банків, з функціями регіонального регулятора інвестиційної політики в юрисдикції для забезпечення міст кваліфікованою допомогою у сегменті фінансового менеджменту, вирішення проблеми недостатності технічного та адміністративного ресурсу для управління боргом в муніципалітетах.

#### **Список літературних джерел**

1. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 06.08.2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-п>.

2. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верхової ради України. — Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036).

3. Звітність про виконання державного бюджету та інформація про суми місцевого боргу. Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/236>.

4. Місцеві бюджети Львівської області в умовах реформи місцевого самоврядування: / НАН України. ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М.І.Долішнього НАН України; за ред. Сторонянської І.З. — Львів, 2015. — 223 с.

5. Офіційний сайт Державного фонду Регіонального розвитку України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://dfrf.minregion.gov.ua/monitoring>
6. Krysovatyj A., Synyutka N. Komponenten der Fiskalpolitik in der Ukraine fur eine nachhaltige Entwicklung von Regionen / A.Krysovatyj, N.Synyutka // The world economy. Global and country-specific aspects. Reihe: «Europäische Integration. Grundfragen der Theorie und Politik». — 2014. — № 38. — P. 49–69.
7. Tiebout C. An Economic Theory of Fiscal Decentralization / C.Tiebout // In: NBER, Public Finances, Needs, Sources and Utilization. — Princeton (Univ.Press), 1961. — P.79–96.
8. Swianiewicz P. Local Government Borrowing: Risks and Rewards: A Report on Central and Eastern Europe / P. Swianiewicz // OSI/LGI, Budapest. — 2004. — P.385–424.
9. Fiscal Federalism in Theory and Practice / T.Ter-Minassian, editor. — Washington: International Monetary Fund, 1997. — 683p.
10. Dafflon B. Managing local public debt in transition countries: An issue of self-control / B.Dafflon, K.Beer-Toth // Financial Accountability & Management. — 2009. — № 25 (3). — P. 305–314.

**Снаговська Є.С.**, студентка  
ДВНЗ «Київський національний  
економічний університет імені Вадима Гетьмана»

### **ВПЛИВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА РОЗВИТОК ДЕПРЕСИВНИХ РЕГІОНІВ В УКРАЇНІ**

Реформа децентралізації влади є одним із стратегічних кроків реформування національної економіки. Водночас, не зважаючи на реалізацію заходів щодо трансформації системи державного управління, багато громадян не зовсім розуміють її суть, важливість та доцільність. У політичних та наукових колах точаться дискусії з приводу її впливу на рівномірність та сталість розвитку регіонів.

Децентралізація державного управління передбачає передачу повноважень від центральних органів державного управління до місцевих, а також підвищення фінансової автономії територіальних громад. Саме місцеві органи влади будуть вирішувати, на що витратити кошти у першу чергу, адже саме вони найбільш проінформовані про проблеми регіону та зацікавлені в їх вирішенні. Завдяки децентралізації зростає самостійність та відповідальність громад у вирішенні місцевих проблем, а також зацікавленість у розвитку свого регіону.

Зрозуміло, що для розвинутих регіонів децентралізація стане кроком вперед, дозволить використовувати повністю отримані доходи. Але виникає риторичне запитання, чи принесе це користь депресивним регіонам України, чи не погіршить їх стан?! Згідно Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» депресивність регіонів визначають за чотирма базовими критеріями: рівень господарської діяльності, рівень інвестиційної та будівельної діяльності, рівень фінансової забезпеченості, рівень соціального розвитку [3]. Отже, депресивні регіони – це регіони з низьким рівнем життя, яким складно повністю забезпечити виконання функцій органами місцевої влади.

Проаналізуємо основні макроекономічні показники в розрізі областей України задля визначення найменш розвинутих регіонів. На регіональному рівні узагальнюючим