

## ВПЛИВ МІЖНАРОДНОГО ТА БЮДЖЕТНОГО ФІНАНСУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД НА РЕСТРУКТУРИЗАЦІЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

*Н. С. Педченко<sup>1</sup>, д.е.н., професор,*

*Ю. М. Петрушенко<sup>2</sup>, завідувач кафедри міжнародної економіки,*

*Т. Г. Трипольська<sup>3</sup>, студент,*

*О. С. Пономаренко<sup>4</sup>, аспірант,*

<sup>1</sup> Полтавський університет економіки і торгівлі, м. Полтава, Україна;

<sup>2</sup> Сумський державний університет, м. Суми, Україна;

<sup>3</sup> Сумський національний аграрний університет, м. Суми, Україна;

<sup>4</sup> Сумський державний університет, м. Суми, Україна;

*У статті досліджено зміст поняття реструктуризація національної економіки. Розглянуто як процес бюджетної децентралізації та створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ) впливає на перерозподіл фінансових ресурсів держави. Досліджено основні форми державної фінансової підтримки місцевого та регіонального розвитку. Визначено основні напрямки використання бюджетного та міжнародного фінансування ОТГ та яким чином це змінює структуру економіки.*

**Ключові слова:** *реструктуризація національної економіки, фінансова децентралізація, соціально-економічний розвиток, об'єднана територіальна громада, місцеве самоврядування, інфраструктурна субвенція.*

DOI: 10.21272/1817-9215.2017.4-09

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

На сучасному етапі свого становлення, задля досягнення економічного зростання та цілей сталого розвитку, Україна обрала вектор інтеграції до Європейського союзу. Для того щоб побудувати ефективну економічну систему, перед Україною стоїть завдання завершення переходу від залежної від держави економіки до спроможних адміністративних одиниць, що розвиваються в ринковому середовищі.

Для вирішення цього питання потрібно підвищити ефективність функціонування всіх регіонів, вирішити питання реструктуризації національної економіки на галузевому та інституціональному рівнях, забезпечити процес нарощення обсягів виробництва високотехнологічних товарів та послуг.

Економіка України характеризується не лише неефективною структурою з низьким рівнем інноваційності, високою часткою сировинних галузей та енергоємністю виробництва, а й слабким розвитком інфраструктури, та неефективним розвитком секторів, які забезпечують соціальний розвиток [1].

Усвідомлюючи необхідність змін та соціально-економічного зростання регіонів в країні було розпочато реформу децентралізації.

Завданням влади стало реформування місцевого самоврядування та системи територіальної організації влади. Метою цієї реформи є пошук моделі оптимального поєднання зусиль державної централізованої влади та ефективного місцевого самоврядування задля забезпечення ефективного виконання заходів загальнодержавного та регіонального рівня, затверджених

в системі державної регіональної політики, що певним чином затонуть процес реструктуризації національної економіки та сприятимуть соціально-економічному розвитку суспільства [2].

Оскільки в умовах директивно-планової системи регіональний розвиток забезпечувався цільовим фінансуванням у плановому порядку, то в умовах адміністративної та бюджетної децентралізації, органи місцевого самоврядування будуть самі вирішувати які об'єкти інфраструктури чи проекти місцевого розвитку потребують фінансування. Саме тому, особливої актуальності набуває дослідження яким чином процес децентралізації та створення ОТГ впливає на напрямки перерозподілу бюджетних коштів та яким чином це впливає на реструктуризацію національної економіки.

#### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідженням аспектів реструктуризації національної економіки присвячено праці таких авторів як Рожко Д. [3], Бутко М.П. [4], А. П. Павлюк [1], Д. С. Покришка [1], Я. В. Белінська [1]. Питання бюджетної децентралізації та процеси соціально-економічного розвитку регіонів вивчали Буряк І.М.[2] та Казюк Я.[5] та ін. Проте незважаючи на значні напрацювання, питання впливу на реструктуризацію національної економіки процесів децентралізації влади не вивчалось науковцями. Необхідність та важливість подальших наукових досліджень в цьому напрямку обумовлена актуальністю та інтенсивністю тих процесів, що зараз відбуваються в Україні.

#### МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Метою нашої роботи є дослідити як процес децентралізації влади впливає на структуру економіки країни. Зокрема, знайти відповідь на питання, яким чином змінюються сфери використання бюджетних коштів та коштів державного бюджету, одержаних від ЄС, визначити сфери застосування цих коштів.

#### РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

У процесі даного дослідження, розглянемо зміст поняття реструктуризація національної економіки.

Таблиця 1 – Підходи до розуміння поняття реструктуризація національної економіки

№	Автор (джерело)	Визначення
1	Бутко М.П. [4].	Реструктуризація національної економіки — це процес структурних змін, що відбуваються під керівництвом державних та регіональних органів влади та передбачають створення нової, більш досконалої та ефективно функціонуючої економічної системи.
2	Рожко Д. [3].	Реструктуризація національної економіки це сукупність конкретних дій урядових і інституціональних структур державного, регіонального й місцевого значення по кардинальному перетворенню процесів виробництва, розподілу, споживання й обміну матеріальних благ між усіма членами суспільства, на основі ефективного використання всіх видів ресурсів.

В рамках даного дослідження передбачається розглядати реструктуризацію економічної системи України в аспекті реструктуризації всередині державного фінансового господарства, з точки зору бюджетної децентралізації та в контексті того на які сфери економіки спрямовуються бюджетні кошти, що фінансують діяльність ОТГ.

Основними завданнями структурної перебудови вітчизняної економіки є підвищення рівня конкурентоспроможності виробництва та зростання експортного потенціалу; розвиток національного ринку; технологічне оновлення виробничих процесів; розвиток енергозберігаючих технологій; посилення вектору соціальної орієнтації економіки та створення ефективних регіональних структур.

Серед інструментами регулювання структури національної економіки виділяють:

- грошово-кредитна політика: здійснення зваженої монетарної політики, забезпечення низького темпу інфляції, вдосконалення структури емісійного механізму, забезпечення надійності та стійкості банківської системи;

- податкова політика: забезпечення сприятливих умов для розвитку високотехнологічних виробництв, активізація ділової активності в депресивних регіонах, забезпечення інвестиційної активності корпоративного сектору, раціоналізацію використання природних ресурсів;

- бюджетна політика: вдосконалення бюджетного регулювання структурних перетворень;

- інноваційна політика: має спрямовуватися на вдосконалення інструментів стимулювання інноваційно-технологічного оновлення підприємств, підвищення ефективності взаємодії науки й виробництва, розвиток інноваційної інфраструктури;

- розвиток внутрішнього ринку: збільшення місткості внутрішнього ринку, регулювання питань державних закупівель, підтримка вітчизняного виробництва [1].

Слід зазначити, що зміни до Бюджетного кодексу стали ключовим поштовхом для територіальних громад до об'єднання, оскільки у разі об'єднання вони наділяються ресурсами та повноваженнями як у міст обласного значення, це також дало змогу провести фінансову децентралізацію.

Фінансова децентралізація – процес розподілу відповідальності, повноважень, функцій, фінансових ресурсів між центральним, регіональним та субрегіональними рівнями влади. У бюджетній системі це має прояв у формі фіскальної децентралізації [2].

Фінансові органи державного управління зосереджені в загальнодержавному та місцевому бюджетах. Бюджетна децентралізація має за мету підвищити рівень фінансової спроможності територіальних громад та забезпечити надання необхідних послуг населенню. З огляду на це міжбюджетні трансферти виступають надзвичайно важливими інструментами у забезпеченні сталого розвитку територіальних громад. Громади, межі яких повністю відповідають межах, визначеним перспективним планом формування територій перейшли на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, а також отримати право на фінансову підтримку у вигляді субвенції на формування інфраструктури ОТГ[6].

Далі в нашому дослідженні, ми проаналізуємо як кошти інфраструктурної субвенції, фонду ДФРР та секторальної підтримки ЄС змінюють структури економіки України.

Отже, зі створенням нових адміністративно-територіальних структур та початком фінансової децентралізації, в державі відбувся певний перерозподіл фінансових ресурсів. Розглянемо з чого складається та в яких розмірах

надається державна підтримка на розвиток громад та розбудову інфраструктури.

Ми бачимо, що держава значно збільшила обсяги надання державної бюджетної підтримки місцевим органам влади на розвиток громад та розбудову інфраструктури, зокрема це пов'язано зі збільшенням кількості ОТГ. В 2016 році було реалізовано 5904 проекти з підтримки місцевого та регіонального розвитку.

Тепер розглянемо суть та результати реалізації проектів державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) за 2017 рік.

Державна фінансова підтримка здійснюється у вигляді субвенцій з державного бюджету та наданні коштів з державного фонду регіонального розвитку. Ресурси державного фонду регіонального розвитку направляються на виконання інвестиційних програм та проектів регіонального розвитку (у тому числі проектів добровільного об'єднання територіальних громад і співробітництва), що мають своєю метою створення інфраструктури індустріальних та інноваційних парків, розвиток регіонів, спортивної інфраструктури, і відповідають пріоритетам, що окреслені у Державній стратегії регіонального розвитку 2020, відповідних стратегіях розвитку регіонів 2020 та планах заходів з реалізації стратегій [6].

*Таблиця 2 – Державна підтримка на розвиток громад та розбудову інфраструктури (складено за даними Мінрегіону [5]).*

Види державного фінансування на розвиток територіальних громад	Обсяг державного фінансування на розвиток територіальних громад у 2016 році		Обсяг державного фінансування на розвиток територіальних громад у 2017 році		Приріст, млрд. грн.
	млрд. грн.	питома вага, %	млрд. грн.	питома вага, %	
Субвенція на соціально-економічний розвиток	3,30	45,21	6,20	38,46	2,90
Державний фонд регіонального розвитку	3,00	41,10	3,50	21,71	0,50
Субвенція на інфраструктуру ОТГ	1,00	13,70	1,50	9,31	0,50
Кошти на будівництво футбольних полів	0,00	0,00	0,27	1,67	0,27
Субвенція на розвиток медицини у сільській місцевості	0,00	0,00	4,00	24,81	4,00
Кошти на підтримку секторальної регіональної політики	0,00	0,00	0,65	4,03	0,65
Всього	7,30	100,00	16,12	100,00	8,82

ДФРР є основним інструментом реалізації державної регіональної політики. Програми і проекти, що реалізуються за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, підлягають спів фінансуванню з місцевих бюджетів на рівні 10 відсотків. Кошти ДФРР розподіляються наступним чином:

- 80% - всім регіонам відповідно до чисельності населення;

- 20% - регіонам, у яких показник валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу менше 75% середнього показник по Україні.

Проекти подаються органами місцевого самоврядування чи місцевими і центральними органами виконавчої влади, що є власниками державних чи комунальних об'єктів.

Проект, що подається на розгляд має відповідати одому із критеріїв: відповідати стратегіям розвитку регіону та планам заходів з їх реалізації; іти на підтримку ОТГ; бути проектом співробітництва територіальних громад. Також календарний план проектів має становити 1-3 роки, подальше фінансування чи утримання буде за кошти місцевих бюджетів, має надаватись проектна документація для будівництва.

В 2017 році було реалізовано 803 проекти за кошти ДФРР, напрями спрямування коштів наведено на рис. 1.

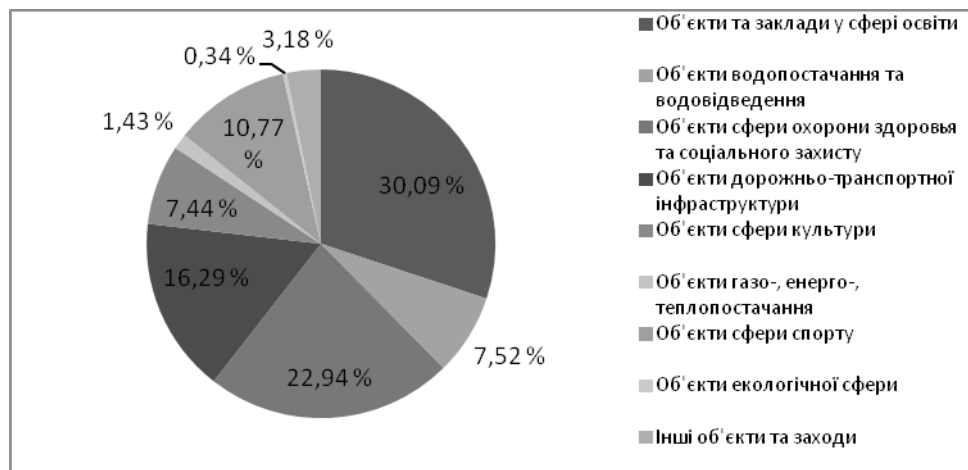


Рисунок 1 - Сфери спрямування коштів ДФРР у 2017 р., % (розраховано за даними Мінрегіону [7])

Пріоритетними напрямками фінансування проектів за кошти ДФРР стали: сфера освіти 30,09 % (929,6 млн. грн.), сфера охорони здоров'я й соціального захисту – 22, 94% (708,6 млн. грн.), об'єкти дорожньо-транспортної інфраструктури – 16,29% (503,3 млн. грн.), а також об'єкти сфери спорту, газо-, енерго, теплопостачання, культури, екологічної сфери.

Із розподілених в 2017 році 3,5 млрд. грн. коштів ДФРР 434,9 млн. грн. було спрямовано на проекти для ОТГ.

Далі розглянемо як розподіляються кошти інфраструктурної субвенції ОТГ.

В 2016 році, для ОТГ почала надаватись інфраструктурна субвенція, відповідно до бюджетної програми «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад». Розпорядником коштів виступає Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Основною метою інфраструктурної субвенції стало стимулювання інституціонального розвитку новоутворених ОТГ. Субвенція на формування інфраструктури ОТГ використовується виключно на капітальні видатки, а саме на модернізацію інфраструктури ОТГ, будівництво, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури комунальної форми власності тощо. Так, із загального фонду державного бюджету, в 2016 році було надано 1 млрд. грн. для 159 ОТГ. У 2017 році кількість ОТГ склала 366 одиниць, а розмір субвенції збільшився до 1,5 млрд. грн. При цьому основна частина

субвенції, а саме 1 млрд. грн., припадає на спеціальний фонд державного бюджету [8].

Субвенція призначена для формування інфраструктури ОТГ та спрямовується на:

- розроблення проектної, містобудівної та планувальної документації;
- підвищення якості надання адміністративних послуг, зокрема створення, модернізацію центрів надання адміністративних послуг та придбання обладнання і програмного забезпечення;
- створення сучасних систем організації управління громадою - комунікаційних мереж, баз даних, систем оповіщення населення;
- реконструкцію, капітальний ремонт, переобладнання, перепрофілювання будівель бюджетних установ з метою їх використання відповідно до повноважень та потреб об'єднаних територіальних громад з обов'язковим застосуванням енергоефективних технологій;
- нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт вулиць, доріг, мостів, переходів комунальної власності;
- закупівлю транспортних засобів для підвезення дітей до навчальних закладів, транспортних засобів спеціального призначення та комплектувальних виробів до них для комунальних підприємств, пожежної і спеціальної рятувальної техніки та пожежно-рятувального оснащення, спеціалізованих санітарних транспортних засобів для лікувальних закладів;
- нове будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів водопостачання та водовідведення, об'єктів поводження з відходами та рекультивуацію територій сміттєзвалищ тощо [8].

У 2016 році 1 млрд. грн. інфраструктурної субвенції було направлено на реалізацію 1383 проектів, а в 2017 році на 1,5 млрд. грн. було реалізовано 2280 проектів.

Розподіл коштів субвенції за економічними сферами використання представлено на рис.2.

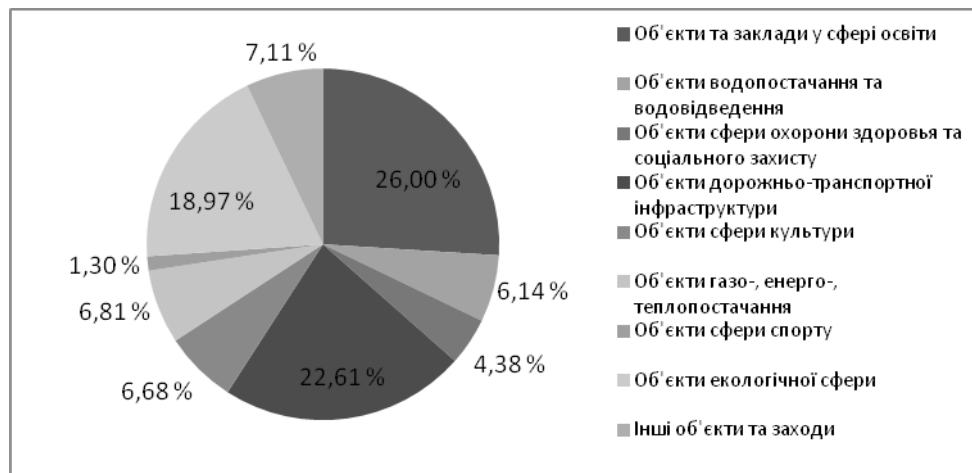


Рисунок 2 - Сфери спрямування коштів інфраструктурної субвенції у 2017 р., %  
(розраховано за даними Мінрегіону [7])

Отже, більша частина коштів 26 % направлялась на об'єкти сфери освіти, 22,61% розподілено на ремонт та реконструкцію об'єктів дорожньо-

транспортної інфраструктури, 18, 97% направлено на об'єкти екологічної сфери.

Наступним завданням нашого дослідження є з'ясування в які сфери спрямовується бюджетна секторальна підтримка ЄС. В 2017 році обсяг секторальної підтримки ЄС склав 652,5 млн. грн., розпорядником коштів виступив Мінрегіон. Конкурсний відбір проектів регіонального розвитку пройшли 507 проектів.

Бюджетні кошти, що надійшли в рамках секторальної підтримки від ЄС, використовуються для здійснення заходів щодо підтримки реалізації реформ у сфері регіонального розвитку і сприяння децентралізації влади відповідно до завдань Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, плану заходів на 2015—2017 роки з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, програм регіонального розвитку, а саме для:

1) реалізації проектів регіонального розвитку (у тому числі виготовлення проектної документації щодо об'єктів будівництва), відібраних відповідно до Порядку проведення конкурсного відбору проектів регіонального розвитку, які можуть реалізовуватися за рахунок бюджетних коштів, отриманих від Європейського Союзу;

2) погашення кредиторської заборгованості, зареєстрованої в органах Казначейства, що виникла за минулі роки за бюджетною програмою, визначеною пунктом 1 цього Порядку, що виконується в установленому законодавством порядку;

3) розроблення і вдосконалення методики та порядку обчислення індексу конкурентоспроможності регіонів згідно із стандартами ЄС та індексу регіонального людського розвитку і розрахунку їх прогнозних значень на період до 2020 року;

4) створення геоінформаційної системи регіонального розвитку;

5) підготовки та реалізації проектів, що спрямовані на розвиток інфраструктури об'єднаних територіальних громад;

6) удосконалення системи моніторингу і оцінки регіональної політики відповідно до завдань, визначених Угодою про фінансування Програми підтримки секторальної політики — Підтримка регіональної політики України;

7) формування фонду оплати праці державних службовців відповідно до статті 50 Закону України "Про державну службу"[9].

Далі розглянемо структуру розподілення коштів в рамках секторальної підтримки ЄС.

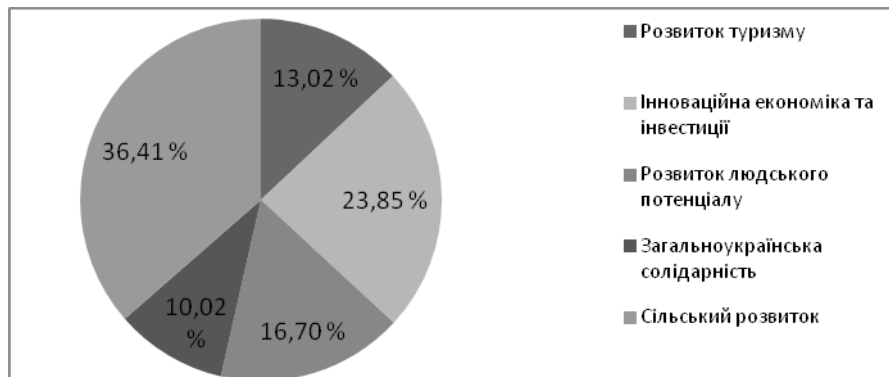


Рисунок 3 - Структура спрямування коштів на підтримку секторальної політики ЄС у розрізі програм регіонального розвитку (розраховано за даними Мінрегіону [7])

Таким чином, 36,41% коштів спрямовується на сільський розвиток, 23,85% - на проекти з напрямку інноваційна економіка та інвестиції, 16,70% - проекти з розвитку людського потенціалу.

Таким чином, в нашій роботі ми дослідили, що вплив міжнародного та бюджетного фінансування ОТГ на реструктуризацію національної економіки відбувається через ті нові проекти регіонального розвитку, які реалізуються за рахунок даних коштів: на проекти, пов'язані з енергоефективністю, екологією чи на будівництво.

#### ВИСНОВКИ

За період 2015-2017 рр. в Україні було створено 665 об'єднаних територіальних громад. Нові громади отримали ряд власних та делегованих повноважень, серед яких: залучення інвестицій та розвиток підприємництва, планування розвитку, управління земельними ресурсами, розвиток міської інфраструктури, утримання та будівництво доріг, організація роботи громадського транспорту, благоустрій, надання житлово-комунальних послуг, пожежна охорона, громадська безпека, а також дошкільна та середня освіта, соціальна допомога, первинна медична допомога, культура та спорт, надання адміністративних послуг, тощо.

В результаті фінансової децентралізації, місцеві бюджети наповнюються доходами із податкових надходжень, що генеруються на містах, тут же вони мають змогу визначитись із заходами розвитку продуктивних сил та забезпечити стабільний розвиток об'єднаних територіальних громад.

Завдяки змінам Бюджетному кодексу, відбулися структурні зрушення у розподілі державних фінансів. З розвитком процесу децентралізації, державна підтримка на розвиток громад та розбудову інфраструктури складається з субвенції на соціально-економічний розвиток, коштів ДФРР, субвенції на інфраструктуру ОТГ, коштів на підтримку секторальної регіональної політики ЄС.

Державна підтримка на розвиток громади в цілому в 2016 році склала 7,3 млрд. грн., а в 2017 році – 16,12 млрд. грн., таким чином приріст склав 8,82 млрд. грн., це обумовлено в першу чергу збільшенням чисельності ОТГ. На інфраструктурну субвенцію в 2017 році було виділено 1,5 млрд. грн. (на 0,5 млрд. грн. більше від попереднього року), на проекти ДФРР держава надала 3,5 млрд. грн., а від ЄС на секторальну підтримку було виділено 0,65 млрд. грн.

Бюджетне фінансування ОТГ впливає на реструктуризацію національної економіки в першу чергу через активізацію економічного зростання на основі перерозподілу капіталу всередині країни, поліпшення умов ведення бізнесу, стимулювання розвитку малого та середнього бізнесу, створення спроможних територіальних громад, вирішення питання трудової міграції, розвиток людського потенціалу через створення нових робочих місць тощо.

Основна сума коштів в структурі національної економіки була направлена в сферу послуг: будівництво, ремонт, підвищення енергоефективності об'єктів та закладів у сфері освіти, а також об'єктів сфери охорони здоров'я та соціального захисту; будівництво та реконструкція об'єктів дорожньо-транспортної інфраструктури, об'єктів сфери спорту, будівництво та реконструкцію об'єктів водопостачання та водовідведення, об'єктів газо-, енерго-, теплопостачання, об'єктів сфери культури, об'єктів екологічної сфери. Кошти секторальної підтримки ЄС спрямовувались задля фінансування сільського розвитку, об'єктів інноваційної економіки та інвестицій, розвитку людського потенціалу, розвитку туризму, програми загальноукраїнська солідарність.



Тобто частково вирішуються завдання структурної перебудови вітчизняної економіки в контексті посилення вектору соціальної орієнтації економіки та створення ефективних регіональних структур. Реструктуризація економіки країни забезпечує інвестування капіталу в кожну окрему людину шляхом збільшення державного фінансування місцевого розвитку та надання соціальних гарантій.

## SUMMARY

*The article researches the meaning of the term of the restructuring of the national economy. Considered as a process of fiscal decentralization and the creation of united local communities (OTG) and how it affects the redistribution of state financial resources. The main forms of state financial support for local and regional development are explored. The basic directions of budget and international financing of OTG usage are determined and how it changes the structure of the economy is discovered.*

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Павлюк А. П. Структурні перетворення в Україні: передумови модернізації економіки [Електронний ресурс] / А. П. Павлюк, Д. С. Покришка, Я. В. Белінська // Національний інститут стратегічних досліджень. – 2012. – Режим доступу до ресурсу: [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/STRYKTYR\\_PERETV.indd-2d93e.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/STRYKTYR_PERETV.indd-2d93e.pdf).
2. Буряк М.І. Адміністративно-фінансова децентралізація як фактор розвитку субрегіональних територіальних громад / М.І. Буряк // Вісник ДДФА. Економічні науки. – 2014. – № 1. – С. 58–65. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vddfae\\_2014\\_1\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vddfae_2014_1_9).
3. Рожко Д. / Реструктуризація національної економіки як основний чинник формування державного бюджету України / Д. Рожко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://bulletin-esonom.univ.kiev.ua/wp-content/uploads/2016/01/115\\_18.pdf](http://bulletin-esonom.univ.kiev.ua/wp-content/uploads/2016/01/115_18.pdf).
4. Бутко М. П. Методологічні аспекти трансформації регіональних структур економіки в перехідний період / М. П. Бутко. // Труди Одеського політехнічного університету. – 2002. – №2. – С. 7–9.
5. Казюк Я. Місцеві бюджети: експерти підбили перші підсумки 2017 року [Електронний ресурс] / Я. Казюк, В. Венцелем, С. Демиденко // U-LEAD з Європою. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: <https://decentralization.gov.ua/news/8053?page=6>.
6. Бюджетний кодекс України: [Електронний ресурс].- Режим доступу [zakon.rada.gov.ua/go/2456-17](http://zakon.rada.gov.ua/go/2456-17).
7. Децентралізація дає можливості [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://decentralization.gov.ua/>.
8. Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад [Електронний ресурс] // Постанова КМУ №200. – 16.03. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/200-2016-%D0%BF>.
9. Деякі питання фінансування програм та проектів регіонального розвитку [Електронний ресурс] // Постанова КМУ № 827. – 16.11.2016 – Режим доступу до ресурсу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249509901>.

*Надійшла до редакції 10 вересня 2017 р.*