

В. В. Столярова,

доктор філософії в галузі економіки і фінансів,
ORCID 0000-0002-9483-5126,
e-mail: antoshka@ukr.net,

Т. В. Овчаренко,

ORCID 0000-0002-3980-6920,
e-mail: ovctv@ukr.net,

Інститут фізичної економіки ім. С.А. Подолінського, м. Київ,

Л. М. Калашнікова,

кандидат економічних наук, докторант,
ORCID 0000-0002-4219-585X,
e-mail: LKalash.Od@gmail.com,

Одеський інститут МАУП

СТАНОВЛЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛІЗМУ В УКРАЇНІ ТА ОСОБЛИВОСТІ СУЧАСНОГО ДОНБАСУ

Как это трудно лететь против ветра...

Как это трудно ещё раз повернуть...

Из песен Валерия Ободзинского

Актуальність теми, загальна характеристика та постановка проблеми, яка досліджується. Інституціональне забезпечення бюджетного федералізму в бюджетному унітаризмі нашої держави відбувається в межах практичної реалізації наступних нормативно-правових актів і документів.

По-перше, Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади, яка була схвалена (за підписом А. Яценюка) розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 303-р (тобто до початку громадсько-збройного конфлікту на територіях Луганської і Донецької областей) та Планом заходів щодо її реалізації, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688-р (за підписом В. Гройсмана) [1, 2].

По-друге, положеннями бюджетно-фіскальної децентралізації відповідно до стратегічних індикаторів Стратегії сталого розвитку «України-2020», яка була схвалена згідно з указом Президента України П. Порошенка від 12 січня 2015 р. № 5/2015 (тобто вже після підписання Мінських угод щодо припинення громадсько-збройного конфлікту на територіях Луганської і Донецької областей, якими було намічено надати Українському Донбасу особливий правовий статус автономії) [3].

Зі 25-ти стратегічних індикаторів реалізації Стратегії сталого розвитку «України-2020», що розглядались як ключові показники оцінки ходу та результатів виконання 62-х реформ та програм, 17-й індикатор був визначений таким чином – **«питома вага місцевих бюджетів становитиме не менше**

65-ти відсотків у зведеному бюджеті держави» [3, с. 7].

Основними напрямками бюджетної політики на 2018-2020 рр., розроблених та схвалених Міністерством фінансів України у червні 2017 р., був визначений пріоритет на середньострокову перспективу в частині регулювання міжбюджетних відносин – **забезпечення самостійності місцевих бюджетів, зміцнення їх фінансової спроможності, підвищення прозорості та ефективності управління бюджетними коштами на місцевому рівні.**

Впровадження в життя цього пріоритету було намічено здійснити шляхом [4, с. 22]:

– **забезпечення позитивної динаміки показника, що характеризує частку доходів місцевих бюджетів у загальному обсязі доходів зведеного бюджету (значення показника не повинно бути меншим, ніж 20%);**

– **здійснення подальшої децентралізації та упорядкування бюджетних повноважень, а також сфери відповідальності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в рамках проведення адміністративно-територіальної, бюджетної та інституційної реформи.**

Відомо, що частка доходів місцевих бюджетів у ВВП з урахуванням трансфертів складала найбільше значення у 1995 р. – 16,8%, а у 2014 р. – тільки 14,8%, а без врахування трансфертів з державного бюджету за період з 1993 по 2014 р. зменшилась практично у 2,5 раза – з 16 до 6,0% незважаючи на її збільшення на 2% у 1994 р. проти 12% у 1993 р.

Крім того, реально близько 90% видатків місцевих бюджетів України пов'язано із виконанням органами місцевого самоврядування делегованих і лише 10% – власних повноважень. Одночасно склалась ситуація, що у загальному фонді місцевих бюджетів переважають закріплені доходи над власними у співвідношенні 85% до 15%.

Минула практика застосування прямих бюджетних трансфертів привела в Україні до об'єктивного проявлення тенденцій наявного збільшення дотаційних областей. Так, якщо у 1996 р. тільки 11 адміністративних областей України були дотаційними, то вже у 1997-1998 рр. кількість дотаційних областей збільшилась до 22, тобто у 2 рази. А починаючи з 1999 р. всі 24 області України стали дотаційними.

Метою Концепції було визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [1, с. 3].

В Концепції серед 9-ти проблем, які потребували ефективного та швидкого розв'язання, слід виділити 8-му – **«надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів»**, а серед 11-ти принципів реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади – 8, 9, 10 та 11-й принципи:

- «правової, організаційної та **фінансової спроможності** місцевого самоврядування;
- **державної підтримки** місцевого самоврядування;
- **партнерства** між державою та місцевим самоврядуванням;
- **сталого розвитку територій»** [1, с. 3].

Реалізацію Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачалось здійснити двома етапами: підготовчим у 2014 р. та заключним у 2015-2017 рр. з визначенням на законодавчому рівні умов належного фінансування органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади для надання населенню уніфікованих і стандартизованих публічних послуг.

Плани заходів (зі змінами) щодо реалізації Концепції затверджувались розпорядженнями Урядів України 18 червня 2014 р. № 591, 2 липня 2014 р. № 647, 17 вересня 2014 р. № 1008, 8 квітня 2015 р. № 349 та 22 вересня 2016 р. № 688р.

Виходячи з предмету і об'єкту аналітичного дослідження статті доцільно виділити такі заходи останнього розпорядження Уряду як розробка та внесення в установленому порядку на розгляд Кабі-

нету Міністрів України проектів нормативно-правових актів щодо:

- **затвердження в описовому та вартісному вигляді соціальних параметрів за кожним із делегованих державою органам місцевого самоврядування повноважень у розрахунку на середньостатистичну адміністративно-територіальну одиницю, визначивши мінімальне і максимальне значення таких нормативів з урахуванням обсягів фінансових ресурсів** (жовтень 2016);

- **внесення змін до нормативно-правових актів, що регламентують застосування галузевих нормативів і стандартів надання послуг** (грудень 2016).

В Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, яку було затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385, констатувалось, що події початку 2014 р. у південно-східних регіонах України стали наслідком прорахунків та недоліків, зокрема і в державній політиці регіонального розвитку [5, с. 43].

Саме тому, на першому етапі реалізації Стратегії (2014-2016 рр.) передбачалось насамперед **«створення нормативно-правових умов для вирішення проблемних питань соціально-економічного розвитку східних регіонів, зокрема Донецької та Луганської областей, шляхом розроблення та прийняття відповідної комплексної державної цільової програми»**.

На другому етапі реалізації Стратегії (2017-2020 рр.) передбачалось **«підвищення рівня фінансової забезпеченості місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування»** [5, с. 45].

Але нажалі наведені заходи, які були передбачені Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні та Державною стратегією регіонального розвитку на період 2020 року стосовно формування фінансової самодостатності кожного з трьох рівнів адміністративно-територіального устрою нашої держави (базового – громада, районного – адміністративні райони, регіонального – АР Крим, адміністративні області, м. Київ і Севастополь) й досі не виконані.

А саме вони повинні були сформувати підґрунтя для впровадження бюджетного федералізму в оптимальних пропорціях з бюджетним централізмом України як суверенної, незалежної та унітарної держави.

Крім того, слід особливо наголосити, що незважаючи на те, що головною метою Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року визначені **«розвиток та єдність, які орієнтовані на людину»** [5, с. 11], заходи практичної реалізації Стратегії порушують такий з основних її принципів як **«історична спадкоємність»** – врахування та збе-

реження позитивного досвіду розвитку регіонів нашої держави [5, с. 7].

До порушення принципу **історичної спадкоємності** слід віднести і своєчасне невиконання заходів та заходів «попередників», які були передбачені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 березня 2013 р. № 208-р «Про затвердження плану заходів на 2013-2016 роки щодо реалізації Стратегії реформування системи надання соціальних послуг» (за підписом М.Я. Азарова) [6]. Це розпорядження минулого Уряду України не було враховано новим Урядом вже в 2014 р., як при розробці Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади з Планом заходів щодо їх реалізації, так і при розробці Державної стратегії регіонального розвитку на період 2020 року та Планів заходів щодо їх впровадження у 2015-2017 рр. Насамперед стосовно своєчасного затвердження 15-ти державних стандартів соціальних послуг, якими визначено зміст, обсяг, норми, нормативи, умови та порядок надання соціальних послуг, показники якості їх надання.

Набутий у 2014-2016 рр. досвід провадження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади вимагає продовження відповідних теоретичних обґрунтувань і вивчення та використання власного українського досвіду, а не тільки копіювання зарубіжного методом аналогій.

Так, українською економічною наукою доведено, що фінансова самостійність місцевих органів влади повинна бути регламентована наявною комунальною власністю на землю, ліси та інші природні ресурси, а також заходами щодо зміцнення доходної бази місцевих бюджетів та вдосконалення міжбюджетних відносин держави, адміністративної області, району, міста.

У зв'язку з цим, доцільно додатково узагальнити та переосмислити нормативно-правові та методичні рішення, які були визначені чинним законодавством України та пройшли практичну апробацію в ході реалізації українсько-шведського проекту розвитку місцевого самоврядування в м. Ірпінь Київської області.

Під час проведення державно-правового експерименту розвитку місцевого самоврядування в м. Ірпінь, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області (з 5 квітня 2001 р. по 5 квітня 2005 р.) матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування в Ірпінському регіоні були рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, позабюджетні цільові (у тому числі валютні) та інші кошти, земля, природні ресурси, що перебували у комунальній власності територіальних громад міста Ірпеня та селищ Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське, а також об'єкти їх спільної власності, що перебували в управлінні Ірпінської міської ради.

Крім того, в ході експерименту виділялися за цільовим призначенням кошти з обласного бюджету, а також кошти, які були одержані від асоціації органів місцевого самоврядування, інші джерела. Була передбачена можливість створення цільового позабюджетного фонду, порядок формування та використання коштів якого визначається відповідним положенням, затвердженим міською радою.

Статтею 21 «Особливості формування місцевих бюджетів» Законом України «Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпіні, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області» від 5 квітня 2001 р. було передбачено, що:

– по-перше, фінансовою основою місцевого самоврядування в Ірпінському регіоні були бюджети міста Ірпеня та селищ Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське (місцеві бюджети);

– по-друге, доходи місцевих бюджетів формувалися за рахунок власних, визначених законом джерел, що знаходились відповідно на території міста та селищ, а також закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів;

– по-третє, для фінансування загально регіональних програм та заходів, утримання бюджетних установ і організацій, сфера діяльності яких поширювалася на територію усього регіону, а також для утворення резервного фонду бюджету міста, певна частина коштів з бюджетів селищ передавалася до бюджету міста (відповідно до нормативів, визначених міською радою за погодженням із селищними радами).

На період проведення експерименту до міського та селищних бюджетів зараховувалися в повному обсязі податки на доходи фізичних осіб, на промисли, що справлялися на відповідній території.

Особливості справляння податку на додану вартість на території проведення експерименту полягали в тому, що у разі забезпечення органами місцевого самоврядування Ірпінського регіону перевищення планових надходжень від цього податку до Державного бюджету України, 50% сум їх перевищення зараховувалися до місцевого бюджету. При цьому вони не включалися до розрахунків доходної бази місцевого бюджету в процесі фінансового вирівнювання.

Одним з провідних елементів формування місцевих фінансів, які передбачалися у ході проведення даного експерименту були доходи від місцевих позик і місцевих лотерей, які могли включатися до позабюджетних коштів так само, як і прибуток, одержаний від проведення громадських робіт на добровільних засадах, а також добровільні внески і пожертвування громадян, підприємств, установ і організацій.

Але в ході проведення експерименту не були вирішені проблеми формування комунальної влас-

ності та землекористування, не були визначені територіальні кордони експерименту та порядок формування і використання трансфертів з державного та обласного бюджетів, не була запроваджена передбачена законом норма щодо зарахування в місцевий бюджет 50% позапланових надходжень ПДВ з Ірпінського району та ін.

У той же час саме в положеннях цього державно-правового експерименту була закладена можливість мобілізації фінансових ресурсів на тому рівні місцевої влади, яка може забезпечити їх ефективне використання при наданні громадських (або публічних) послуг в соціальній сфері.

Крім того, підвищення фінансової самостійності місцевих органів влади на сучасному етапі повинно базуватися на врахуванні вітчизняного досвіду:

- діяльності Рад народного господарства (РНГ в 1957-1965 рр.) при переважно територіальному принципі керування українською економікою в межах Уккранднаргоспу;

- розробки Соціальних паспортів адміністративних областей при переважно галузевому принципі керування українською економікою в системі Держплану України;

- впровадження соціальних нормативів створення матеріальної бази об'єктів соціальної сфери, які були кращими за європейські стандарти (м. Славутич Київської області).

Відомо, що для розвитку депресивних територій Уряд України анонсував початок чергового етапу децентралізації влади у 2019-2021 рр. Очікується, що 2019 р. стане ключовим у питаннях формування базового рівня місцевого самоврядування: до кінця року більшість існуючих малочисельних місцевих рад можуть об'єднатися, а, отже, стати спроможними перебрати на себе більшість повноважень, належним чином використовувати ресурси і нести відповідальність за свої дії чи бездіяльність перед людьми та державою.

Завершуючи загальну характеристику проблеми, що досліджується – становлення бюджетного федералізму в Україні, можна констатувати що станом на 2019 р. делеговані органам місцевого самоврядування повноваження **неповністю забезпечуються фінансово-матеріальними ресурсами у зв'язку з відсутністю фінансових нормативів бюджетування відповідних публічних послуг та відповідальності за їх недотримання.**

У результаті відсутності також і соціальних стандартів надання публічних послуг обсяги фінансових розривів неможливо обґрунтувати, а бюджетний унітаризм розвитку депресивних регіонів до Луганської і Донецької областей практично не застосовується.

Досягненню миру на Українському Донбасі буде сприяти патріотично налаштована спільна розробка Регіональних стратегій розвитку окремо Луганської і Донецької областей (а також у цілому

обох областей для нової регіональної карти України згідно Угоди з ЄС) до 2027 та 2030 рр. на основі використання методологічних положень Концепції людського розвитку, оцінки стану досягнення Цілей Розвитку Тисячоліття на період до 2015 року та Цілей Сталого Розвитку на період до 2030 року.

Спільну розробку Регіональних стратегій областей Українського Донбасу та Планів заходів з їх реалізації на 2021-2023, 2024-2027 рр. та на 2028-2030 рр. спроможні здійснити міжнародні експерти – інтернаціоналісти, фахівці-ентузіасти з Луганської і Донецької земляцтв, дійсні члени Академії економічних наук України, що мешкають на територіях Луганської і Донецької областей, які підконтрольні та непідконтрольні загальнонаціональним органам влади України але в цьому питанні підтримуються українським народом та відповідними адміністраціями.

Таким чином, виходячи з викладеного, проблема аналітичного дослідження полягає у виявленні організаційно-методичних і фінансових передумов впровадження бюджетного федералізму в Українському Донбасі на основі аналізу місцевих бюджетів Луганської і Донецької областей «до» та «в умовах» громадсько-військового конфлікту.

Метою статті є розгляд сутності та змісту бюджетного федералізму в унітарній державі з кількісною оцінкою рівня і масштабів фінансової самодостатності Луганської і Донецької областей в контексті людського розвитку з обґрунтуванням рекомендацій і пропозицій щодо забезпечення їх доцентрованості в територіальній єдності з усіма регіонами України як суверенної, незалежної і унітарної держави.

Аналіз методологічних напрацювань з предмету і об'єкту статті. Сутність бюджетного федералізму розкривають його ідейно-теоретичні основи. Так вважає Н.І. Кропівцова, доцент кафедри фінансів Харківського державного університету харчування та торгівлі Міністерства освіти і науки України [7, с. 248].

Принципами бюджетного федералізму вона вважає, по-перше, розмежування між різними рівнями влади видатків та компетенції на їх здійснення; по-друге, розширення фіскальної автономії місцевої та регіональної влади і, по-третє, організація таких політичних відносин між різними рівнями влади, які забезпечують мирне вирішення конфліктів, що виникають між центральними і регіональними органами державної влади.

Н.І. Кропівцова розрізняє дві основні групи моделей бюджетного федералізму – децентралізовані і корпоративні. Перша модель характерна для США: значна фінансова автономія регіональних та місцевих влад, а центральна влада не займається фінансовим вирівнюванням, незважаючи на фіскальні дисбаланси в розвитку території.

Друга модель бюджетного федералізму характерна для більшості федеративних європейських

держав, зокрема для Німеччини та Австрії. При цьому центральна влада активно турбується про забезпечення єдиних стандартів громадських послуг у межах усієї території держави.

О.П. Кириленко, д.е.н., професор, завідувач кафедри фінансів Тернопільського національного економічного університету МОН України запевняє, що в умовах бюджетного федералізму розподіл доходів і видатків бюджетної системи держави забезпечує економічну доцільність, політику, стабільність і соціальну справедливість [8, с. 263].

Метою бюджетного федералізму вона вважає також забезпечення самодостатності територіальних формувань, стимулювання власних зусиль громад до нарощування економічного потенціалу. Особливо підкреслюючи при цьому, що рух бюджетних ресурсів у напрямку від території до центру об'єднує регіони з різним фінансово-економічним потенціалом у єдиний державний організм і тим самим згруповує націю.

Розкриваючи поняття бюджетного федералізму, О.П. Кириленко наголошує, що його зміст передбачає самостійність органів місцевої влади у прийнятті рішень щодо якості і переліку місцевих послуг, у сфері оподаткування і розміщення ресурсів, в управлінні комунальним майном, у використанні альтернативних джерел доходів, тощо [5, с. 263].

В умовах України бюджетний федералізм на погляд Н.І. Кропивцової повинен передбачати здійснення фінансового вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів: приведення витрат бюджетів (за економічною і функціональною класифікаціями) у відповідність до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на одного мешканця, ліквідація значних диспропорцій у здійсненні бюджетних видатків у розрізі окремих територій [7, с. 251].

Метою фінансового вирівнювання О.П. Кириленко вважає наближення видатків місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу наявного населення до середнього рівня видатків, який склався по країні в цілому [8, с. 266].

Л.М. Калашнікова у своїй кандидатській дисертації «Формування регіональних фінансів» (2004 р.) вперше в Україні обґрунтувала необхідність та доцільність використання економічної категорії «регіональні фінанси» в системі Індексу регіонального людського розвитку як критерію оцінки ефективності державної регіональної політики. На основі використання структурно-відтворювального підходу до визначення регіональних фінансів на підставі структуризації загальнонаціональних, галузевих, територіальних і індивідуальних відтворювальних процесів вона визначила масштаби автономізації та ступені і глибини сумісності фінансових ресурсів держави і регіону.

Регіональні фінанси Л.М. Калашнікова визначила як таку частку загальнодержавних фінансів,

економічний кругообіг якої забезпечує органічну єдність натуральної і вартісної форми регіонального валового випуску кінцевої продукції та послуг при створенні валової доданої вартості регіону. Тобто, регіональні фінанси вона розглядає як результат взаємодії загальнонаціональних, галузевих, територіальних та індивідуальних відтворювальних процесів при формуванні ВВП та ВДВ регіону.

На її переконання формування регіональних фінансів повинно базуватись на такому розподілі видаткових повноважень між державним та місцевими бюджетами, які повинні бути адекватні структурі територіальних відтворювальних процесів, забезпечуючи завершеність їх економічного кругообігу [9, с. 3, 12].

Розвиваючи ідеї та положення структурно-відтворювального підходу до бюджетування людського розвитку в Україні, О.В. Шинкарьок, к.е.н., докторант вважає, що якщо пріоритетні завдання соціально-економічного розвитку областей, районів, міст, селищ і сіл будуть визначатися згідно Програм людського розвитку відповідного регіону, то тоді джерела формування місцевих фінансів повинні визначатися згідно видаткових повноважень місцевих органів влади в забезпеченості економічного кругообігу коштів, що задіяні у територіальних відтворювальних процесах.

У такому випадку показники фінансування людського розвитку регіону (на 100 тис. населення) будуть визначати суми видатків місцевих бюджетів на кожну складову територіальних відтворювальних процесів. Насамперед, на відтворення матеріальної бази соціальної сфери: житлово-комунального господарства, освіти, охорони здоров'я, соціального захисту і соціального забезпечення, культури і мистецтва, засоби масової інформації, фізичної культури і спорту [10, с. 26].

О.В. Шинкарьок уперше в Україні визначила пропорції фінансового забезпечення видаткових повноважень різних рівнів міської влади в структурі територіальних відтворювальних процесів та порядок застосування гармонійних пропорцій «Золотого перетину» між бюджетним централізмом та бюджетним федералізмом в Україні, як унітарній державі з забезпеченням її суверенітету, незалежності та територіальної єдності [11, с. 139].

Вона розглядає бюджетний федералізм в унітарній державі як регламентацію таких масштабів фінансової самодостатності органів регіональної влади та місцевого самоврядування щодо оцінки і прогнозних розрахунків джерел і обсягів місцевих фінансів на основі бюджетно-фіскальної децентралізації за доходами, які визначені виходячи з видаткових повноважень органів влади різних рівнів державного управління в соціально-економічному розвитку територій. На її переконання видаткові повноваження мають відповідати обсягу надходжень органів регіональної влади і місцевого самоврядування, а бюджетний федералізм повинен базуватись,

як мінімум на фінансових нормативах бюджетної забезпеченості складових та в цілому Індексу регіонального людського розвитку [13, с. 231].

Виклад основного матеріалу статті.

1. Аналіз місцевих бюджетів Луганської та Донецької областей «до травня 2014 року» та в умовах громадсько-збройного конфлікту

Економіка Луганського регіону є найбільш постраждалою через громадсько-збройний конфлікт на Донбасі (табл. 1). За підсумками виконання об-

ласних бюджетів за 2016 р. Луганщина опинилася на **останньому** місці в Україні і власні доходи місцевих бюджетів склали 2,5 млрд грн. При тому, в жодному регіоні України, окрім Луганщини, не зафіксовано регресу в порівнянні з 2014 р. У 2017 р доходи місцевого бюджету скоротилися на **36%**, а у 2018 р ця негативна тенденція продовжилася.

В області є проблеми з освоєнням тих грошей, які перераховуються на розвиток регіону з державного бюджету

Таблиця 1

Показники соціально-економічного розвитку Луганської області у 2013 р. у рейтинговій оцінці з показниками України

| Показник | 2013 р. | Показник по Україні | Місце в рейтингу |
|--|---------------|---------------------|------------------|
| 1. Чисельність населення | 2,2 млн осіб | 45,5 млн осіб | 7 місце (4,9%) |
| 2. Індекс промислової продукції | 91,1% | 95,7% | 26 місце |
| 3. Індекс будівельної продукції | 90,4% | 88,9% | 15 місце |
| 4. Індекс роздрібною торгівлі | 108,9% | 109,5% | 19 місце |
| 5. Індекс с/г виробництва | 102,5% | 113,7% | 23 місце |
| 6. Індекс номінальної заробітної плати | 108,0% | 107,9% | 13 місце |
| 7. Індекс реальної заробітної плати | 107,6% | 108,2% | 22 місце |
| 8. Експорт товарів | 2,0 млрд дол. | 63,3 млрд дол. | 5 місце (5,6%) |
| 9. Імпорт товарів | 2,3 млрд дол. | 77,0 млрд дол. | 9 місце (2,4%) |
| 10. Капітальні інвестиції | 8,4 млрд грн | 247,9 млрд грн. | 6 місце (4,5%) |
| 11. Рівень безробіття населення | 6,7% | 7,7% | 23 місце |

Необхідно підкреслити, що платниками податків на території Луганської області у 2013 р. до бюджетів усіх рівнів сплачено **11,1 млрд грн** податків, зборів та інших платежів (державний бюджет – 6,6 млрд грн, місцеві бюджети – 4,5 млрд грн).

При цьому, **видатки склали 23,2 млрд грн**, у тому числі на утримання установ та закладів, які фінансуються за рахунок коштів:

– державного бюджету (правоохоронні органи, суди, прокуратура, армія, вищі навчальні заклади, місцеві органи виконавчої влади, галузеві цільові програми тощо) – **8,7 млрд грн**;

– місцевих бюджетів (заклади освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту населення, місцеві програми тощо) – **9,4 млрд грн**;

– дотація Пенсійному фонду – **5,1 млрд грн**.

По загальному фонду бюджету **рівень самоодатності Луганської області у 2013 р. склав ще нижчий рівень – 44,1%**. За даними Міністерства фінансів України це був **найнижчий показник за останні 4 роки** (2009 р. – 35,8%, 2010 р. – 45,1, 2011 р. – 53,3, 2012 р. – 47,2%).

Крім того виконання показників доходів, за тверджених місцевими радами, не забезпечувалось.

У порівнянні з фактом 2013 р. плановий обсяг трансфертів загального фонду на 2014 р. для області збільшився на **164,9 млн грн** або на **3,5%** і склав **4 931,5 млн грн**, за 4 місяці 2014 р. із загаль-

ного фонду Державного бюджету було перераховано трансфертів на **12,7% більше** проти відповідного періоду минулого року.

Обсяг державної підтримки регіонального розвитку Луганської області склав за 2011-2013 рр. 597,4 млн грн. У 2013 р. згідно з рішеннями Уряду України до області було спрямовано:

– державні капітальні видатки у сумі **30,2 млн грн**;

– субвенцію на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій – **139,0 млн грн (15,3%** загальнодержавного обсягу);

– кошти фонду регіонального розвитку – **16,4 млн грн**.

Необхідно підкреслити про те, що відбувалося зростання видатків по всіх основних галузях соціально-культурної сфери, зокрема по:

– освіті – на **5,5% (по Україні на 5,1%)**;

– охороні здоров'я – на **7,2% (по Україні на 5,9%)**.

Місцевою владою активно використовувався механізм залучення коротких та середньострокових позик за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку, але заборгованість за щорічно наданими позиками збільшувалась і у 2013 р. склала **496,7 млн грн**.

Отже можна констатувати наступне:

Луганська область ще до початку громадського збройного конфлікту у травні 2014 р. про-

тягом кількох років вже була дотаційним регіоном з рівнем самодостатності у 2013 р. 47,8%.

Заплановані місцевими органами влади показники по доходах не виконувались, рівень доходів щорічно зменшувався.

Показники збільшення видатків місцевих бюджетів області були більшими за середні по Україні.

Обсяг міжбюджетних трансфертів щорічно збільшувався, при цьому за рішенням Уряду до області спрямовувались додаткові цільові кошти.

Активно використовується механізм взяття позик, у тому числі середньострокових, по яких накопичувалась заборгованість.

Тобто місцеві органи влади Луганської області не вживали дієвих заходів до нарощування фінансової спроможності та недопущення зростання боргових зобов'язань.

Економіка Донецької області також зазнала значного негативного впливу через громадсько-збройний конфлікт на Українському Донбасі, хоча з початку бойових дій прямого регресу не відбулося (табл. 2).

Таблиця 2

Показники соціально-економічного розвитку Донецької області у 2013 р. у рейтинговій оцінці з показниками України

| Показник | 2013 р. | Показник по Україні | Місце в рейтингу |
|--|----------------|---------------------|------------------|
| 1. Чисельність населення | 4,4 млн осіб | 45,5 млн осіб | 1 місце (9,6%) |
| 2. Індекс промислової продукції | 93,6% | 95,7% | 23 місце |
| 3. Індекс будівельної продукції | 77,3% | 88,9% | 26 місце |
| 4. Індекс роздрібної торгівлі | 108,5% | 109,5% | 23 місце |
| 5. Індекс с/г виробництва | 105,5% | 113,7% | 14 місце |
| 6. Індекс номінальної заробітної плати | 107,4% | 107,9% | 18 місце |
| 7. Індекс реальної заробітної плати | 106,3% | 108,2% | 26 місце |
| 8. Експорт товарів | 12,4 млрд дол. | 63,3 млрд дол. | 1 місце (19,6%) |
| 9. Імпорт товарів | 4,1 млрд дол. | 77,0 млрд дол. | 4 місце (5,3%) |
| 10. Капітальні інвестиції | 26,9 млрд грн | 247,9 млрд грн. | 2 місце (10,9%) |
| 11. Рівень безробіття населення | 8,2% | 7,7% | 14 місце |

Платниками податків на території Донецької області у 2013 р. до бюджетів усіх рівнів сплачено 20,5 млрд грн податків, зборів та інших платежів (держбюджет – 8,0 млрд грн, місцеві бюджети – 12,5 млрд грн).

При цьому, видатки склали 46,0 млрд грн, в тому числі на утримання установ та закладів, які фінансуються за рахунок коштів:

– державного бюджету (правоохоронні органи, суди, прокуратура, армія, вищі навчальні заклади, місцеві органи виконавчої влади, галузеві цільові програми тощо) – 17,2 млрд грн;

– місцевих бюджетів (зклади освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту населення, місцеві програми тощо) – 20,4 млрд грн;

– дотація Пенсійному фонду – 8,4 млрд грн.

По загальному фонду бюджету рівень самодостатності Донецької області у 2013 р. склався ще нижче ніж у Луганській області – 39,8%.

Слід зазначити, що у 2013 р. рівень самодостатності регіону був найнижчим за попередні 5 років (2009 р. – 45,8%, 2010 р. – 51,5, 2011 р. – 54,0, 2012 р. – 50,4%).

Слід визнати також, що не забезпечувалося виконання показників доходів, затверджених місцевими радами.

У порівнянні з фактом 2013 р. плановий обсяг трансфертів загального фонду на 2014 р. для області збільшився на 5,7% і склав 8 509,6 млн грн. За 4 місяці 2014 р. із загального фонду Державного

бюджету перераховано коштів на 17,5% більше проти відповідного періоду минулого року.

Обсяг державної підтримки регіонального розвитку Донецької області склав за 2011-2013 рр. 2,3 млрд грн (у тому числі за рахунок державних капітальних видатків – 460,8 млн грн, субвенцій на соціально-економічний розвиток – 1 700,8 млн грн, фонду регіонального розвитку – 135,1 млн грн).

У 2013 р. для проведення робіт з будівництва, капітального ремонту, реконструкції, реставрації об'єктів соціальної та іншої інфраструктури у Донецькій області, згідно з рішеннями Уряду України було спрямовано:

– державні капітальні видатки у сумі 242,9 млн грн;

– субвенцію на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій – 329,7 млн грн (третина загальнодержавного обсягу);

– кошти фонду регіонального розвитку – 45,1 млн грн.

Видатки місцевих бюджетів Донецької області щорічно збільшувалися області (за 5 років на 7,7 млрд грн, або у 1,8 раза).

У 2013 р. порівняно із 2012 р. зростання відбулося по всім основним галузям соціально-культурної сфери, зокрема по:

– освіті – на 190,2 млн грн, або на 3,7% (по Україні на 5,1%);

– охороні здоров'я – на 257,5 млн грн, або на 6,0% (по Україні на 5,9%).

Місцевою владою Донецької області як і Луганської активно залучався механізм залучення коротких та середньострокових позик за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку. При цьому заборгованість за позиками, наданими щорічно збільшувалась і у 2013 році склала 630,5 млн грн).

Отже можна констатувати наступне:

Донецька область ще до початку громадсько-збройного конфлікту у травні 2014 р. протягом кількох років вже була дотаційним регіоном з рівнем самодостатності у 2013 р. 44,6%.

Заплановані місцевими органи влади показники по доходах не виконувались, рівень доходів щорічно зменшувався.

Обсяг видатків місцевих бюджетів області щорічно збільшувався до 2014 р. без збалансування з власними надходженнями місцевих бюджетів.

Обсяг міжбюджетних трансфертів щорічно збільшувався, при цьому за рішенням Уряду до області спрямовувались додаткові цільові кошти.

Активно використовується механізм взяття позик, у тому числі середньострокових, по яких накопичувалась заборгованість.

Таким чином, дії місцевої влади в Донецькій області, як і в Луганській не були спрямовані на нарощування фінансової спроможності та залучення додаткових ресурсів до бюджетів області та погашення боргових зобов'язань.

2. Аналіз перебігу процесів децентралізації на території Луганської та Донецької областей та їх впливу на місцеві бюджети регіонів

Перспективний план формування територій громад Луганської області було затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2015 р. № 833 з уточненням в редакції розпоряд-

ження Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 363-р.

Створення Об'єднаних територіальних громад (ОТГ) як базового рівня адміністративно-територіального устрою нашої держави націлено на принципову зміну пропорцій видатків та доходів місцевих бюджетів завдяки визначенню їх об'єктивних повноважень в соціальному розвитку та створення власних «точок економічного зростання», а не шляхом, наприклад розпродажу земельних ресурсів, які знаходились за межами сільських, селищних і міських рад та передачі у власність ОТГ після їх об'єднання.

Робочою гіпотезою статті якраз і стали методологічні положення Концепції людського розвитку, використання яких, на наш погляд, дозволить регламентувати видаткові повноваження ОТГ, органів місцевого самоврядування та виконавчих органів обласної і районної влади, виходячи із середніх значень доходів і видатків даної місцевості, а не по території України в цілому. При такому підході регламентація середніх значень соціальних стандартів і галузевих нормативів повинна відбуватися в межах min/max значень обсягів місцевих фінансових ресурсів.

Усього, згідно з затвердженим урядом Перспективним планом, в Луганській області має бути створено 24 Об'єднаних територіальних громад (ОТГ). У 2018 та 2019 рр. на прямих взаємовідносинах з державним бюджетом працювали 8 ОТГ, з них одна Біловодська ОТГ, створена в межах всього адміністративного району.

На 30 червня 2019 р. рішенням ЦВК було призначено проведення перших виборів ще у 8 Об'єднаних територіальних громадах області

Тільки один бюджет Привільської сільської ОТГ у 2019 р. має реверсну дотацію. Троїцька селищна ОТГ не має ані базової, ані реверсної дотації, всі інші Об'єднані територіальні громади Луганської області (шість ОТГ) отримують базову дотацію з державного бюджету (табл. 3).

Таблиця 3

Фінансові передумови бюджетів ОТГ Луганської області, тис. грн

| Бюджети ОТГ | Базова дотація | Реверсна дотація |
|-------------------------------------|----------------|------------------|
| Бюджет ОТГ смт. Білокуракине | 8 431,9 | |
| Бюджет ОТГ смт. Новопокров | 5 158,7 | |
| Бюджет ОТГ с. Чмирівка | 8 726,0 | |
| Бюджет ОТГ смт. Троїцьке | 0,0 | |
| Бюджет ОТГ смт. Біловодськ | 76 185,8 | |
| Бюджет ОТГ смт. Красноріченське | 7 894,8 | |
| Бюджет ОТГ с. Привілля | | 538,5 |
| Бюджет ОТГ смт. Нижня Дуванка | 763,3 | |
| Бюджет ОТГ смт. Лозно-Олександрівка | 1 900,9 | |

Найвищий рівень дотаційності у Біловодській громаді, у якій обсяг базової дотації у загальній сумі доходів становить 38,8%. Реформа децентралізації в Луганській області відбулася на 49%, тому не можна

наразі говорити про успішну фінансову децентралізацію в масштабах всієї області, однак у тих небагатьох ОТГ (в аграрній частині регіону), які були створені, вже є позитивні зрушення.

За підсумками 2018 р. *надходження власних доходів на одного мешканця* по всіх ОТГ області **збільшилися** на 917,1 грн (+88,4%) та склали 1 954,5 грн (у тому числі: по ОТГ, утворених у 2015-2016 рр. цей показник зріс на 18,9% та становить 2 308,9 грн, а по п'яти утворених у 2017 р. – у 2,9 раза і становить 1 786,3 грн).

Саме за рахунок бюджетів ОТГ у 2018 р. по Луганській області забезпечений найвищий темп приросту **плати за землю** серед областей України (**16,1%**).

Разом з тим у структурі доходів бюджетів ОТГ переважають державні дотації та субвенції, а не власні доходи об'єднаних громад.

Доцільно відмітити, що зростання бюджетів **не гарантує підвищення ефективності розподілу** цих коштів. При цьому, дуже важливим стає **аналіз структури витрат: співвідношення витрат споживання та витрат розвитку**.

Витрати бюджетів розвитку мають спрямовуватись на проекти соціально-економічного розвитку, інвестиційні програми, будівництво: **«Іншими словами – все те, що забезпечує сталий розвиток і спроможність громад»**.

Однак за даними казначейських звітів за 2018 р. на практиці переважна більшість витрат бюджету розвитку здійснюється *за рахунок передачі коштів із загального фонду до спеціального*, що не є реальною інвестицією в майбутню самодостатність ОТГ.

Середній розмір капітальних видатків на одного жителя (без урахування власних надходжень бюджетних установ) по всіх ОТГ області – 1 276,4 грн найбільший у Біловодській ОТГ – 2 425,5 грн, найменший у Красноріченській ОТГ – 265,2 грн).

Питома вага видатків (без урахування трансфертів) на утримання новостворених апаратів управління відрізняється у різних громадах – від **51,7%** у Чмирівській ОТГ до **18,2%** у Троїцькій ОТГ.

Перспективний план формування громад Донецької області затверджений розпорядженням Кабміну **від 8 вересня 2015 р. № 1029-р** і охоплює 100% підконтрольної українській владі території регіону.

Згідно з затвердженим урядом Перспективним планом на Донеччині має бути створено **45 ОТГ**. Протягом 2015-2018 рр. у Донецькій області було створено 17 Об'єднаних територіальних громад, дев'ять з яких уже повноцінно функціонують на прямих міжбюджетних відносинах з державним бюджетом: **8 ОТГ** після проведення перших виборів, **одна ОТГ** створилася навколо міста обласного значення без проведення виборів шляхом приєднання територій. Ще сім створених ОТГ чекають на проведення перших виборів.

У 2019 р. **5 бюджетів ОТГ** збалансовані з **реверсною** дотацією, **4 ОТГ** отримують **базову** дотацію з державного бюджету (табл. 4).

Таблиця 4

Фінансові передумови бюджетів ОТГ Донецької області, тис. грн

| Бюджети ОТГ | Базова дотація | Реверсна дотація |
|-------------------------------|----------------|------------------|
| Бюджет ОТГ с. Шахівське | | 643,7 |
| Бюджет ОТГ смт. Черкаське | 17 868,5 | |
| Бюджет ОТГ м. Миколаївка | | 2 251,7 |
| Бюджет ОТГ м. Соледар | | 11 104,0 |
| Бюджет ОТГ с. Іллінівка | | 3 472,4 |
| Бюджет ОТГ м. Сіверськ | 15 575,4 | |
| Бюджет ОТГ с. Званівка | 1 096,5 | |
| Бюджет ОТГ с. Андріївка | | 165,2 |
| Бюджет ОТГ смт. Олександрівка | 6 734,8 | |

Громади, які перші пішли на об'єднання, зуміли зберегти всю інфраструктуру, а також розпочати роботу над відкриттям нових об'єктів. Наприклад, Шахівська та Андріївська громади – серед найзаможніших не тільки в Донецькій області, а й в Україні.

У Донецькій області до загального фонду місцевих бюджетів регіону в 2018 р. надійшло 11 млрд 35,3 млн грн (без урахування міжбюджетних трансфертів), що на **28,4%** більше, ніж у 2017 р.

За підсумками 2018 р. середній показник надходжень власних доходів на одного мешканця по 9-ти ОТГ області збільшився на 686,9 грн (+22,0%) та склав 3 802,3 грн (у тому числі: по 6-ти ОТГ, утворених у 2015-2016 рр. цей показник зріс на **17,1%** та

становить 3 977,1 грн, а по трьох утворених у 2017 р. – у **2,2 раза** і становить 2 610,4 грн).

Податок на доходи фізичних осіб залишається основним бюджетоутворюючим джерелом місцевих бюджетів області – **68%** (в 2017 р. – 68,6%). Надходження цього податку склали 7 млрд 504,7 млн грн, що на 1 млрд 606,7 млн грн або на **27,2%** більше, ніж за минулий рік.

Але, **зростання бюджетів ОТГ в Донецькій області, як і зростання бюджетів ОТГ в Луганській області не гарантує ефективного розподілу** цих коштів. Тобто так само важливо *аналізувати структуру витрат: співвідношення витрат споживання та витрат розвитку*.

Витрати бюджетів розвитку мають спрямовуватись на проекти соціально-економічного розвитку,

інвестиційні програми, будівництво. Однак за даними казначейських звітів за 2018 р. на практиці переважна більшість витрат бюджету розвитку по ОТГ Донецької області здійснюється *за рахунок передачі коштів із загального фонду до спеціального*, що не є реальною інвестицією в майбутню самодостатність ОТГ.

Розмір капітальних видатків на одного жителя (без урахування власних надходжень бюджетних установ) по ОТГ області коливається від найвищого по Шахівській ОТГ – **6,8 тис. грн** на мешканця до найнижчого – **0,3 тис. грн** у Сіверській ОТГ. Середній розмір капітальних видатків на одного мешканця (без урахування власних надходжень бюджетних установ) по 9-ти ОТГ області склав 2 759,9 грн.

Питома вага видатків (без урахування трансфертів) на утримання новостворених апаратів управління відрізняється у різних громадах – від **42,9%** у Сіверській ОТГ до **17,8%** у Миколаївській ОТГ.

У 2018 р. до загального фонду місцевих бюджетів області надійшло майже **12,8 млрд грн міжбюджетних трансфертів** з державного бюджету.

Традиційно у структурі трансфертів з державного бюджету значну частку займають субвенції з соціального захисту населення (44,9%), а також медична (25,0%) і освітня (17,1%) субвенції.

Враховуючи зазначене можна констатувати наступне:

1. Процес децентралізації в Луганській та Донецькій областях проходить в складних політико-економічних умовах у контексті громадсько-збройного конфлікту на Донбасі.

2. Незважаючи на загальне скорочення обсягів місцевих бюджетів в Луганській області та доволі незначне їх зростання у Донецькій області, **бюджети ОТГ значно збільшилися**.

3. Збільшення обсягів бюджетів ОТГ в обох областях відбувається у першу чергу за **рахунок державних субвенцій і дотацій**, а також збільшення частки податків (60% ПДФО), які тепер залишаються на місцях.

4. Збільшення доходів супроводжується пропорційним збільшенням витрат, у яких витрати, націлені, або спрямовані на фінансування проектів розвитку, складають найменшу частину.

Висновки та рекомендації. В загальній частині Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року визначені три складові частини інтегрованого підходу до її формування і реалізації: секторальний (галузевий), територіальний (просторовий) та управлінський (методологічно єдиних підходів до політики розвитку, створення єдиної системи стратегічного планування та прогнозування розвитку, оптимізації системи територіальної організації влади). В Державній стратегії регіонального розвитку визначено, що формування ефективного і прозорого механізму фінансового забезпечення розвитку регіонів потребує врахування специфіки кожного з них.

Поглиблений аналіз стану місцевих бюджетів Луганської та Донецької областей за 2012 р. – 4 місяці 2014 р. показав, що ще до початку громадсько-збройного конфлікту у травні 2014 р. обидва регіони були глибоко дотаційними з рівнем самодостатності на початок 2014 р. **менше 45% з негативною динамікою по роках (2009-2013 pp.)**.

Заплановані місцевими органами влади показники по доходах систематично **не виконувались**, рівень доходів щорічно **зменшувався** у той час як видатки місцевих бюджетів щорічно **зростали**. Міжбюджетні трансферти складали більше половини регіональних надходжень і щорічно відбувалося збільшення їх обсягів.

Крім того, **урядом цілеспрямовано приймалися рішення** на користь регіонів, за якими з державного бюджету додатково надавалися цільові трансферти, у т.ч. субвенція на соціально-економічний розвиток (у 2013 р. третина всіх коштів цієї субвенції була спрямована до місцевих бюджетів Донецької області, більше 15% – до Луганської) та за цільовим призначенням спрямовувалися кошти Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР).

Надавалися додаткові дотації на погашення заборгованості по зарплаті працівників бюджетних установ та вугільної галузі.

У таких превентивних умовах місцеві органи влади витрачали бюджетні кошти, розуміючи, що дадуть ще та не вживали дієвих заходів щодо збільшення податкоспроможності територій, змінення фінансової спроможності місцевих бюджетів, залучення додаткових фінансових ресурсів, погашення боргових зобов'язань та недопущення їх зростання, або залучення інвестицій та грантових коштів.

Процес децентралізації в Луганській та Донецькій областях проходить дуже просто – в умовах тривалого громадсько-збройного конфлікту, до якого додаються складні політико-економічні умови і зачасту пряме небажання місцевих адміністрацій втратити важелі контролю над місцевими радами, які після об'єднання стають фінансово незалежними від волі чиновників районного та обласного рівня.

На початок п'ятого року реформи децентралізації в цілому **рівень дотаційності** регіонів **залишається дуже високим** (Луганщина за підсумками 2018 р. *займає останнє місце* у рейтингу областей України з податкоспроможності).

Однак на тлі всіх місцевих бюджетів Луганської та Донецької областей спостерігається **пожвавлення** економічної активності на рівні створених в областях ОТГ – **бюджети ОТГ значно збільшилися**, незважаючи на зменшення загальних обсягів всіх місцевих бюджетів в Луганській області та дуже незначне їх зростання у Донецькій області.

Проте, у структурі доходів бюджетів ОТГ обох областей на сьогодні **переважають державні** дотації та субвенції, а не їхні власні доходи.

Переважна частина витрат спрямовується на утримання бюджетних установ та видатки, які не

пов'язані із забезпеченням сталого розвитку, а основним джерелом наповнення бюджету розвитку (окрім державних трансфертів) є передача коштів із загального фонду місцевих бюджетів до спеціального.

Отримавши нові повноваження і ресурси, прямі субвенції на здійснення інфраструктурних проєктів, більшість ОТГ мають складнощі адміністрування цих ресурсів, їм бракує досвіду для підготовки тендерної документації, належної звітності по освоєнню проєктів.

Отже, наявний інструментарій бюджетної політики органів місцевого самоврядування в Луганській та Донецькій областях на сьогодні не забезпечує можливостей щодо оперативного управління бюджетними коштами та зростання спроможності у короткостроковій та середньостроковій перспективі, бюджетного планування, розрахунку реальних обсягів та вартості публічних послуг, отримання вільного доступу до позикових капіталів навіть по ОТГ, які сьогодні виглядають набагато успішнішими за тих, що не об'єдналися та не набули нових повноважень.

Таким чином, щоб стати ефективними і конкурентними, об'єднаним громадам необхідно набути навичок та вмінь не тільки більш ефективно використовувати кошти, перерозподілені на місцевий рівень, а й залучати додаткові кошти від донорів, агентств, Державного фонду регіонального розвитку, розробляти нові конкурентні проєкти.

Об'єктивно необхідною та цілеспрямованою стає побудова **власної моделі ефективної фінансової діяльності**, притаманної саме конкретній Об'єднаній територіальній громаді (ОТГ).

Приймаючи ключові рішення, Ради ОТГ мають бути свідомими того, що така державна підтримка, яка існує зараз, це тимчасова стимулююча міра, завдяки якій вони мають закласти фундамент майбутньої фінансової спроможності. Тож чи закладають, чи проїдають? Це питання має бути ключовим для кожної з ОТГ.

На стадії прийняття управлінських рішень щодо проєктів розвитку місцеві ради мають більше орієнтуватися на розробку самоокупних проєктів (**розробити стратегію залучення інвестицій** та відповідний план роботи з державними, донорськими та приватними інвестиційними ресурсами). Планування та залучення соціальних проєктів потрібно узгоджувати із громадськістю та активно залучати мешканців, враховувати волевиявлення громадян.

Ризики переміщення корупції в Об'єднані територіальні громади, які наразі на тлі невирішеності питань земельної та адміністративної реформ існують практично в кожній ОТГ, можуть бути нівельовані за допомогою **формування прозорих механізмів фінансового управління** (наприклад, удосконалення системи земельних аукціонів, електронної системи закупівель, впровадження системи безконтактних адміністративних послуг, де виключається

прямий контакт між споживачем адміністративної послуги і чиновником).

Враховуючи зазначене, Програма ООН з відновлення та розбудови миру розпочала роботу над створенням **Консолідованої моделі ефективної фінансової діяльності органів самоврядування**, яка включатиме покрокову, обґрунтовану методіку, підкріплену прикладами кращих практичних рішень із запровадження та проведення оптимальної дохідної політики, залучення додаткових коштів для можливого розвитку, ефективної видаткової політики, запровадження прозорості і підзвітної системи управління фінансами та комунальними майном.

Модель буде враховувати специфіку місцевих бюджетів Луганської та Донецької областей та апробована у трьох відібраних Об'єднаних територіальних громадах Українського Донбасу.

Передача таких рекомендацій громадам в якості практичного посібника дозволить на рівні самоврядування використовувати і розвивати методи та інструменти активізації громади, механізми успішних історій, демократії участі, передбачати можливість використання бюджетів громад для підтримки інфраструктурних проєктів і культурних ініціатив, спрямованих на соціокультурний розвиток громад, підвищувати якість послуг для зниження ризиків децентралізації влади в Україні.

Але для впровадження бюджетного федералізму в Українському Донбасі, як основи забезпечення особливого правового та фінансового статусу Луганської і Донецької областей згідно Мінських Угод 2014 року щодо припинення громадсько-військового конфлікту між загальнонаціональними і регіональними органами влади, відсутні відповідні не тільки фінансові передумови, а й вихідні організаційно-методичні рішення.

Необхідно і надалі науково і експериментально-розрахунково відпрацьовувати пропорції доходної і видаткової частин місцевих бюджетів для кожної одиниці адміністративно-територіального устрою нашої держави всіх трьох рівнів: базового – громади; районного – адміністративний район; регіонального – адміністративна область.

Джерела і обсяги доходів місцевих бюджетів доцільно обґрунтовувати виходячи з досягнення оптимального розподілу видаткових повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади адміністративних областей в процесах подальшої практичної реалізації уточненої Концепції реформування органів місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Видаткові повноваження структурних одиниць територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади на базовому, районному та обласному рівнях, на наш погляд, доцільно фінансувати за рахунок коштів Державного бюджету України. Необхідно скасувати діючу практику фінансового вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів, залишивши тільки надання цільових субси-

дій з державного бюджету на основні складові людського розвитку, за якими здійснюються загальнонаціональні реформи: освіти, охорону здоров'я, соціальний захист і соціальну допомогу.

Уточнення положень Концепції реформування органів місцевого самоврядування та територіальної організації влади доцільно здійснити на підставі аналізу досвіду її впровадження у 2014-2019 рр. в напрямку розробки фінансових нормативів бюджетування складових і в цілому Індексу регіонального людського розвитку з впровадженням обов'язкової правової відповідальності відповідних органів влади за недофінансування згідно цих нормативів Регіональних програм людського розвитку.

Розроблений в Інституті фізичної економіки ім. С.А. Подолинського у творчій співпраці з керівництвом та фахівцями Бердянського університету менеджменту і бізнесу МОН України пілотного проєкту «**Державне регулювання регіонального людського розвитку**» на прикладі Хмельниччини доцільно впровадити на Українському Донбасі з наступним узагальненням отриманих результатів та їх впровадженням у всіх регіонах нашої суверенної, незалежної, унітарної і територіально-єдиної держави України.

Література

1. **Про схвалення** Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/333-2014-%D1%80>.
2. **Деякі питання** реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. №688-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/688-2016-%D1%80>.
3. **Про Стратегію** сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
4. **Основні** напрями бюджетної політики на 2018-2020 роки. Міністерство фінансів України. Київ, 2017, 33 с.
5. **Про затвердження** Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 року № 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
6. **Про затвердження** плану заходів на 2013-2016 роки щодо реалізації Стратегії реформування системи надання соціальних послуг: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 березня 2013 року № 208-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208-2013-%D1%80>.
7. **Кропівцова Н.І.** Місцеві фінанси. Бюджетний федералізм і фінансове вирівнювання. *Фінанси: курс для фінансистів: навч. посіб./ за ред. В.І. Оспіщева*. Київ: Знання, 2008. С. 236-248.
8. **Кириленко О.П.** Місцеві фінанси. Бюджетний федералізм і фінансове вирівнювання. *Фінанси: підручник / за ред. С.І. Юрія, В.М. Федосова*. Київ: Знання, 2008. С. 248-268.
9. **Калашнікова Л. М.** Формування регіональних фінансів: автореферат канд.

екон. наук: 08.04.01 – Фінанси, грошовий обіг і кредит / Національна академія державної податкової служби України. Ірпінь, 2004. 19 с.
10. **Столяров В.Ф., Шинкарюк О.В.** *Методологія бюджетування людського розвитку в Україні / Збірник наукових праць. Економічні науки*. Вип. 8. – Чернівці: Книги – XXI, 2012. С. 17-35.
11. **Столяров В.Ф., Шинкарюк О.В.** Провідні складові механізму державного управління «життям по-новому» (в умовах децентралізації влади). *Вісник економічної науки України*. 2014. № 2 (26). С. 131-140.
12. **Столяров В.Ф., Шинкарюк О.В.** Соціально адекватний менеджмент регіонального людського розвитку в Українському Донбасі (виклики, наміри та реалії виміру: 2003-2013; 2017-2027): Ч. 1 – Метрологія людського розвитку та проблеми менеджменту в регіоні. *Економічний вісник Донбасу*. 2019. №2 (56). С. 229-256.
13. **Корнійчук О.О., Столяров В.Ф., Шинкарюк О.В.** Формування механізму державного регулювання стійкого людського розвитку Хмельницької області (від ідеї до експерименту): Ч. 1 – стан і проблеми державного регулювання). *Економіка та держава*. Київ, 2017. № 3 (березень). С. 4-15.
14. **Корнійчук О.О., Столяров В.Ф., Шинкарюк О.В.** Формування механізму державного регулювання стійкого людського розвитку Хмельницької області (від ідеї до експерименту): Ч. 2 – перспективи державного регулювання по-новому). *Економіка та держава*. 2017. № 4 (квітень). С. 4-15.

References

1. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvitnia 2014 r. № 333-r [On Approval of the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Government in Ukraine: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of April 1, 2014 No. 333-p]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/333-2014-%D1%80> [in Ukrainian].
2. Deiki pytannia realizatsii Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 22 veresnia 2016 r. №688-r [Some Issues of Implementation of the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Government in Ukraine: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of September 22, 2016 № 688-p]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/688-2016-%D1%80> [in Ukrainian].
3. Pro Stratehiiu staloho rozvytku «Ukraina – 2020»: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12 sichnia 2015 roku № 5/2015 [On the Sustainable Development Strategy "Ukraine 2020": Presidential Decree No. 5/2015 of 12 January 2015]. Retrieved from <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> [in Ukrainian].
4. Osnovni napriamy biudzhethnoi polityky na 2018-2020 roky [The main directions of budgetary policy for 2018-2020]. (2017). *Ministry of Finance of Ukraine*. Kyiv [in Ukrainian].
5. 9. Pro zatverdzhennia Derzhavnoi stratehii rehionalnogo rozvytku na period do 2020 roku: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 6 serpnia 2014 roku № 385

[On Approving the State Regional Development Strategy for the Period to 2020: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of August 6, 2014 No. 385]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF/> [in Ukrainian].

6. Pro zatverdzhennia planu zakhodiv na 2013-2016 roky shchodo realizatsii Stratehii reformuvannia systemy nadannia sotsialnykh posluh: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 13 bereznia 2013 roku № 208-r [On Approval of the Action Plan for 2013-2016 for the Implementation of the Strategy for Reforming the System of Social Services: Order No. 208-r of the Cabinet of Ministers of March 13, 2013]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/208-2013-%D1%80/> [in Ukrainian].

7. Kropivtsova N.I. (2008). Mistsevi finansy. Biudzhetni federalizm i finansove vyrvniuvannia [Local finance. Budgetary federalism and financial equalization]. *Finansy: kurs dlia finansystiv – Finance: course for financiers*. Kyiv. Znannia [in Ukrainian].

8. Kyrylenko O.P. (2008). Mistsevi finansy. Biudzhetni federalizm i finansove vyrvniuvannia [Local finance. Budgetary federalism and financial equalization]. *Finansy – Finance*. Kyiv, Znannia [in Ukrainian].

9. Kalashnikova L. M. Formuvannia rehionalnykh finansiv [Formation of Regional Finance]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Irpin, National Academy of State Tax Service of Ukraine [in Ukrainian].

10. Stoliarov V.F., Shynkariuk O.V. (2012). Metodolohiia biudzhetuвання людського розвитку в Україні [Methodology of Human Development Budgeting in Ukraine]. *Zbirnyk naukovykh prats. Ekonomichni nauky. Vyp. 8 – Collection of scientific papers. Economic sciences*. Issue 8, pp. 17-35. Chernivtsi, Books - XXI [in Ukrainian].

11. Stoliarov V.F., Shynkariuk O.V. (2014). Providni skladovi mekhanizmu derzhavnoho upravlinnia "zhyttiam po-novomu" (v umovakh detsentralizatsii vlady) [Main constituents of state administration mechanism of "new life" (in the conditions of decentralization of the power)]. *Visnyk ekonomichnoi nauky Ukrainy – Bulletin of Economic Science of Ukraine*, 2 (26), pp. 131-140 [in Ukrainian].

12. Stoliarov V.F., Shynkariuk O.V. (2019). Sotsialno adekvatnyi menedzhment rehionalnoho людського розвитку в Українському Донбасі (vyklyky, namiry ta realii vymiry: 2003-2013; 2017-2027): Ch. 1 – Metrolohiiia людського розвитку ta problemy menedzhmentu v rehioni [Stoliarov V, Shinkaruk O.V. Socially adequate management of regional human development in the Ukrainian Donbass (challenges, intentions and realities of measurement: 2003-2013; 2017-2027): Part 1 – Metrology of Human Development and Management Problems in the Region]. *Ekonomichni visnyk Donbasu – Economic Herald of the Donbas*, 2 (56), pp. 229-256 [in Ukrainian].

13. Korniiichuk O.O., Stoliarov V.F., Shynkariuk O.V. (2017). Formuvannia mekhanizmu derzhavnoho rehuliuвання stiikoho людського розвитку Khmelnytskoi oblasti (vid idei do eksperymentu: Ch. 1 – stan i problemy derzhavnoho rehuliuвання) [Formation of the mechanism of state regulation of sustainable human development of Khmelnytsky region (from idea to experiment: Part 1 - state

and problems of state regulation)]. *Ekonomika ta derzhava – Economy and the state*, 3, pp. 4-15 [in Ukrainian].

14. Korniiichuk O.O., Stoliarov V.F., Shynkariuk O.V. (2017). Formuvannia mekhanizmu derzhavnoho rehuliuвання stiikoho людського розвитку Khmelnytskoi oblasti (vid idei do eksperymentu: Ch. 2 – perspektyvy derzhavnoho rehuliuвання po-novomu) [Formation of the mechanism of state regulation of sustainable human development of Khmelnytsky region (from idea to experiment: Part 2 - prospects of state regulation in a new way)]. *Ekonomika ta derzhava – Economy and the state*, 4, pp. 4-15 [in Ukrainian].

Столярова В. В., Овчаренко Т. В., Калашнікова Л. М. Становлення бюджетного федералізму в Україні та особливості сучасного Донбасу

У статті розкриті сутність, зміст та етапи становлення бюджетного федералізму в Україні в умовах діючого нормативно-правового і законодавчого забезпечення.

Розкрито положення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади від 1 квітня 2014 р., Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року від 6 серпня 2014 р., Стратегії сталого розвитку «Україна 2020» від 15 січня 2015 р., Основних напрямів бюджетної політики на 2018-2020 роки від червня 2017 р. стосовно визначення складових та параметрів становлення бюджетного федералізму в Україні як суверенній, незалежній і унітарній державі.

Детально розглянуто вихідні положення, отримані результати проведення з 5 квітня 2001 р. по 5 квітня 2005 р. державно-правового експерименту розвитку місцевого самоврядування в м. Ірпінь, селища Буча, Борзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області.

Особливої уваги приділено розгляду методологічних напрацювань українських вчених з урахуванням зарубіжного досвіду щодо механізму впровадження бюджетного федералізму в контексті людського розвитку.

Здійснено аналіз бюджетів Луганської і Донецької областей «до» і «в умовах» громадсько-військового конфлікту на Українському Донбасі та перебіг процесів децентралізації влади в цих областях шляхом створення Об'єднаних територіальних громад.

На підставі отриманих результатів аналізу становлення організаційно-методичних та фінансових передумов застосування бюджетного федералізму в Українському Донбасі обґрунтований структурно-відтворювальний підхід до розмежування видаткових повноважень громад, районів і областей з обов'язковим забезпеченням їх джерелами відповідних доходів.

Рекомендовано в Українському Донбасі впровадження пілотного проекту «Державного регулювання регіонального людського розвитку на рівні адміністративної області», який розроблено фахівцями Інституту фізичної економіки ім. С.А. Подолінського та Бердянського університету менеджменту і бізнесу Міністерства освіти і науки України.

Ключові слова: бюджетний унітаризм, бюджетний федералізм, відтворювальні процеси, джерела до-

ходів, видаткові повноваження, місцеві бюджети, децентралізація, об'єднані територіальні громади.

Столярова В. В., Овчаренко Т. В., Калашнікова Л. М. Становление бюджетного федерализма в Украине и особенности современного Донбасса

В статье раскрыты сущность, содержание и этапы становления бюджетного федерализма в Украине в условиях действующего нормативно-правового и законодательного обеспечения.

Раскрыты положения Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти от 1 апреля 2014 г., Государственной стратегии регионального развития на период до 2020 года от 6 августа 2014 г., Стратегии устойчивого развития «Украина 2020» от 15 января 2015 г., Основных направлений бюджетной политики на 2018–2020 годы от июня 2017 г. по определению составляющих и параметров становления бюджетного федерализма в Украине как суверенном, независимом и унитарном государстве.

Подробно рассмотрены исходные положения, полученные результаты проведения с 5 апреля 2001 г. по 5 апреля 2005 г. государственно-правового эксперимента развития местного самоуправления в г. Ирпень, поселка Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинское Киевской области.

Особого внимания уделено рассмотрению методологических наработок украинских ученых с учетом зарубежного опыта механизма внедрения бюджетного федерализма в контексте человеческого развития.

Осуществлен анализ бюджетов Луганской и Донецкой областей «до» и «в условиях» общественно-военного конфликта на Украинском Донбассе и ход процессов децентрализации власти в этих областях путем создания Объединенных территориальных общин.

На основании полученных результатов анализа становления организационно-методических и финансовых предпосылок применения бюджетного федерализма в Украинском Донбассе обоснован структурно-воспроизводственный подход к разграничению расходных полномочий общин, районов и областей с обязательным обеспечением их источниками соответствующих доходов.

Рекомендовано в Украинском Донбассе внедрение пилотного проекта «Государственного регулирования регионального человеческого развития на уровне административной области», разработанный специалистами Института физической экономики им. С.А. Подолинского и Бердянского университет менеджмента и бизнеса Министерства образования и науки Украины.

Ключевые слова: бюджетный унитаризм, бюджетный федерализм, воспроизводственные процессы, источники доходов, расходные полномочия, местные бюджеты, децентрализация, объединенные территориальные общины.

Stolyarova V., Ovcharenko T., Kalashnikov L. Formation of budget federalism in Ukraine and features of modern Donbass

The essence, content and stages of formation of budgetary federalism in Ukraine in the conditions of the current normative legal and legislative support are revealed in the article.

The provisions of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of government from April 1, 2014, the State Strategy for Regional Development for the period up to 2020 from August 6, 2014, the Sustainable Development Strategy "Ukraine 2020" from January 15, 2015, the Fundamental Policy Areas for 2018–2020 years from June 2017 on defining the components and parameters of the formation of budgetary federalism in Ukraine as a sovereign, independent and unitary state.

Initial provisions are considered in detail. The results of the state-legal experiment of local self-government development in Irpin, Bucha, Vorzel, Gostomel, Kotsyubynske, Kyiv Oblast were conducted from April 5, 2001 to April 5, 2005.

Special attention is paid to consideration of methodological developments of Ukrainian scientists, taking into account foreign experience in the mechanism of budgetary federalism implementation in the context of human development.

The budgets of the Lugansk and Donetsk regions were analyzed “before” and “in the conditions” of the public-military conflict in the Ukrainian Donbass and the process of decentralization of power in the Lugansk and Donetsk regions through the creation of United territorial communities.

The budgets of the Lugansk and Donetsk regions were analyzed “before” and “in the conditions” of the public-military conflict in the Ukrainian Donbass and the process of decentralization of power in the Lugansk and Donetsk regions through the creation of United territorial communities.

Based on the results of the analysis of the formation of organizational, methodological and financial prerequisites for the application of budgetary federalism in the Ukrainian Donbass, a structural and reproductive approach to the delimitation of the spending powers of communities, districts and regions with the obligatory provision of their sources of corresponding income is substantiated.

It is recommended in the Ukrainian Donbass the introduction of the pilot project "State regulation of regional human development at the level of the administrative region", which was developed by experts of the Institute of Physical Economics. S.A. Podolyn and Berdyansk University of Management and the Ministry of Education and Science of Ukraine.

Keywords: budgetary unitarism, budgetary federalism, reproductive processes, sources of income, spending powers, local budgets, decentralization, united territorial communities.

Стаття надійшла до редакції 09.09.2019
Прийнято до друку 10.09.2019