

О.А. Бородіна, к. держ. упр.
ORCID 0000-0001-7469-9529
e-mail: borodinaoksana1306@gmail.com,
*Інститут економіки промисловості
НАН України, м. Київ*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ПРОСТОРОВИХ УТВОРЕНЬ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ. АКТУАЛЬНА ПРОБЛЕМАТИКА НОВОГО РАЙОНУВАННЯ

Зміни адміністративно-територіального устрою (далі – АТУ) перформували систему місцевої влади в Україні докорінно. Сучасний перебіг подій демонструє наслідки реформування: на базовому рівні створено громади, номінально спроможні виконувати всі децентралізовані повноваження, ліквідовано дрібні райони чисельністю населення 7-180 тис. чол., створено принципово новий субрегіональний рівень – райони (повіти) з населенням від 150 тис. – для функціонування державної влади.

Чинний адміністративний поділ України налічує базисні рівні – область (державна влада) та громада (міське самоврядування). Субрегіональний рівень нових районів для України є структурно необхідним, навіть за умов їх, можливо, проміжного терміну існування. Завершення децентралізації - це гарантія передачі реальної влади, фінансів та ресурсів на місця, наближення послуг до кожного мешканця громади та забезпечення їх якості.

Разом з цим, аналіз досвіду країн з аналогічним потенціалом допомагає визначити свої перспективи, без копіювання чужих помилок. Досвід європейських країн, зокрема, Польщі, доводить, що трирівнева структура територіальної організації влади у континентальній системі органів місцевого самоврядування (яка реалізована, в тому числі й в Україні), є ефективною. І саме Польща, після ліквідації рівня повітів та заміни трирівневої системи на дворівневу, у 1999 році повернулася до попередньої організації територіальної влади зразка регіон-район-громада.

З огляду на соціально-економічну значимість, а також, масштабність означеної проблематики для просторового розвитку країни, вона є перманентним центром уваги представників економічної та фінансової

науки, а також, сфери досліджень державного управління. Так, сучасні тенденції децентралізації державної влади досліджували С. Болдирев [1] та Я. Жаліло [2], а реалізація наведених вище тенденцій стала фокусом досліджень В. Загурської-Антонюк [3]. Поєднання регіональних та децентралізаційних аспектів проілюстровано в роботах С. Раменської [4] та І. Савенко [5]. Безумовним та ефективним зразком фундаментальних досліджень в галузі децентралізації та регіональної політики є теоретичні надбання вчених Інституту економіки промисловості НАН України зокрема: В. Ляшенка, О. Амоші, Ю. Харазішвілі, О. Новікової [6, 18], О. Вишневецького [7], О. Хандій [8], Ю. Драчука [9]. У той же час, попри значний доробок, в умовах постійних змін у вітчизняній кон'юктурі нормативно-правового та інституціонального середовища, проблема бюджетної децентралізації та унормування просторового розвитку потребує додаткового розгляду.

Невирішена частина проблеми. В той же час, разом з реалізацією реформи АТУ, повинна відбуватися паралельна реформа фіскальної децентралізації, причому передача повноважень та компетенцій з центру на рівень субрегіонального суб'єкту управління слід робити одночасно із наданням відповідних джерел фінансування для гарантування надання суспільних послуг.

Наразі, залишається неврегульованою низка нагальних для вирішення питань: ускладнення проведення макроекономічної політики, особливо фіскальної координації, загострення успадкованих територіальних диспаритетів, проблеми інституційної досконалості децентралізованих одиниць, які отримують делеговані повноваження.

Наведені аргументи детермінували *мету статті* – проаналізувати світовий перебіг процесу децентралізації, виділити секторальні успіхи та структурні помилки закордонних країн, надати рекомендації для розвитку територій в Україні з огляду на нові підходи до нормативного, інституційного та фінансового регулювання.

На необхідності врахування в Україні європейського підходу до територіального поділу та Номенклатури територіальних одиниць для цілей статистики NUTS неодноразово наголошували українські науковці з Інституту економіки промисловості НАНУ. Відповідність рівнів NUTS у Європейському Союзі та необхідного в Україні наведено у табл. 1.

Отже, кореляційна тотожність з польським територіальним АТУ, дає Україні можливість врахувати позитивні наслідки на основі закордонного досвіду. З огляду на те, що стартові позиції Польщі та України практично ідентичні, а територіальний поділ –

аналогічний, то необхідним є й урахування досвіду бюджетно-податкового реформування.

Таблиця 1

Адміністративна відповідність рівнів

Рівень у відповідності до номенклатури NUTS	Чисельність населення	Адміністративний поділ Польщі	Аналог України
NUTS-1	3-7 млн осіб	Макрорегіони	Економічний район
NUTS-2	800 тис. – 3 млн осіб	Воєводства (województwo)	Область
NUTS-3	150 тис. – 800 тис. осіб	Повіти (powiat), включаючи міста, що мають статус міських повітів	Субрегіональний рівень (сільські та міські райони)
LAU (NUTS 4-5)	до 150 тис. осіб	Гміни (gmina)	Громади

Джерело: складено автором.

Синхронним та необхідним процесом для переформатування АТУ повинна бути реформа фіскальної децентралізації, але водночас вона повинна супроводжуватися наданням фінансового забезпечення з відповідних джерел для забезпечення соціального пакету громадянам. Власні податкові надходження у новій системі територіальної організації влади в Україні можуть стати основою для побудови моделі результативної бюджетної децентралізації. Так, на основі співвідношення між категоріями доходів (табл. 2) у адміністративному поділі Польщі, є можливість запропонувати власне бачення побудови національної системи бюджетно-податкового розподілу із впровадженням принципово нових інституцій та механізмів.

Таблиця 2

Співвідношення між категоріями доходів адміністративних одиниць у Польщі [10]

Одиниця	Гміна	Повіт	Воєводство
Власні доходи	33,7	15,4	8
ПДФО та ПДП	22,2	18,2	33,9
Загальні дотації	24,8	42,4	11,6
Цільові субвенції	19,3	24	46,5
Фонди ЄС	5,6	3,4	30,3

Взагалі, досліджуючи системне стратегування економічного розвитку просторових утворень, слід безперечно враховувати парадигму циклічних техніко-економічних коливань. Так, якісне стратегування економічного розвитку держави повинно мати на меті збалансований по ресурсах та строках поетапний план досягнення масштабної мети на основі класичних теоретичних доробок.

Наприклад, факти суспільно-політичного життя протягом тривалого історичного розвитку свідчать, що на підвищувальній хвилі кондратьєвського циклу відбуваються соціально-політичні катаклізми (війни та революції), а на понижувальній хвилі – «вибух» та розквіт культури.

Масштабний вплив швидкоплинної політичної кон'юнктури в нашій державі призводить до того, що теоретичне стратегування, нажаль, не завжди має практичне впровадження. В той же час, враховуючи, часові терміни техніко-економічних циклів Кондратьєва, слід зазначити наступне: під час підвищувальної хвилі відрізка великого за терміном циклу, коли спостерігаються глибокі зміни в умовах економічного життя суспільства, значні технологічні винаходи, але й найбільша кількість соціальних потрясінь, необхідно використовувати ті рушійні сили, які формуються як раз у період нисхідної активності попередньої спадаючої економічної хвилі.

Концепт регіонального економічного стратегування передбачає, що саме за період 25-30 років напів-циклу низхідної хвилі на базовому рівні місцевого самоврядування в Україні, а саме, на рівні громад, територіальна спільнота має напрацювати для власного стратегічного розвитку такі сценарії випереджаючого розвитку, які можна було б реалізувати на наступному напів-циклі (проміжок 25-30 років наступної висхідної хвилі).

Такий перебіг стане запобіжником процесів зміни політичної кон'юнктури, а з огляду на те, що філософією реформи децентралізації, на низовий базовий рівень громади в Україні передано максимум повноважень власного розвитку та фінансування, то втілити його в життя можливо. Саме в країнах, де розвинуті демократичні механізми формування та реалізації політики працюють, управління державою та регіонами є ефективним (Польща, Угорщина, Словаччина, Литва). Економічно сильним країнам притаманна відсутність механізмів участі громадян у формуванні та реалізації політики, а також, заангажованість швидкою зміною політичних еліт. То ж слід наділити громади реальною самостійністю місцевого самоврядування у питаннях стратегування розвитку власних територій терміном 25-30 років.

Щодо стратегії технологічного ривку, то завданням довгострокових стратегій на всіх рівнях управління країни є чітке визначення технологічних напрямків (галузей), де можливе конкурентоздатне лідерство в утриманні існуючих та відкритті й заповненні нових ринків тобто, смарт (розумної) – спеціалізації. Бюджетна децентралізація у новій моделі зв'язку між центром та регіонами України є одним з ключових чинників раціональності розподілу та використання бюджету, а також, високої ефективності надання суспільних послуг.

Субрегіональний рівень, як новий для територіального поділу влади в Україні, буде заслуговувати окремої уваги, до того ж в умовах формування багаторівневої економіки він сам стає багаторівневою структурою. В той же час, постають питання оптимального розподілу бюджетних коштів між суб'єктами бюджетного процесу всередині району, причому воно повинно бути збалансованим та відповідати нормативно-законодавчій базі, іншими словами, чинного та результативного *фінансового забезпечення місцевого самоврядування в умовах бюджетної децентралізації*.

Але, крім об'єктивних позитивних аспектів децентралізації, впровадження фіскальної децентралізації неможливе без *потенційних ризиків та недоліків*. Наприклад, обмеженість податків на низовому рівні, створення інших місцевих доходів – тільки через самооподаткування, у Польщі – це референдум. Тому вкрай важливе їх розуміння, щоб визначити необхідні гарантії та, за потреби, розробити превентивні заходи (табл. 3).

Таблиця 3

Переваги та загрози бюджетної децентралізації

Переваги	Загрози
<p>БД може збільшувати алокативну і виробничу ефективність надання суспільних благ [MartinezVazquez, McNab, 2003; Thiessen, 2003]:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>алокативна ефективність</i>: нижні рівні управління можуть підвищити добробут резидентів за рахунок задоволення їх індивідуальних переваг (preference matching); - <i>виробнича ефективність</i>: суспільні блага можуть проводитися з меншими витратами. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Макроекономічна стабілізація і перерозподіл доходів стають важко виконуваними. 2. Зайва горизонтальна конкуренція може збільшувати нерівність між регіонами (муніципалітетами) і бюджетний дисбаланс. 3. Збільшуються між-територіальні зовнішні ефекти. 4. Відсутність економії від масштабу при децентралізованому наданні суспільних благ.

Переваги
БД стимулює горизонтальну і вертикальну бюджетну конкуренцію, що може зменшити розмір суспільного сектору, обмежити негативні стимули держави [Brennan, Buchanan, 1980; Oates, 1999] та суттєво покращити якість та рівень суспільних благ. БД створює можливість використовувати окремі регіони і муніципалітети в якості «лабораторій» для економічних експериментів [Oates, 1999]

Загрози
5. Якість компетенцій держслужбовців на нижніх рівнях управління викликає питання. 6. У разі призначення, а не обрання місцевих чиновників, їх підзвітність зменшується, що може призвести до опортуністичної поведінки та зростання корупції

На думку європейських вчених, ефективну БД детермінує триада факторів (рис. 1).

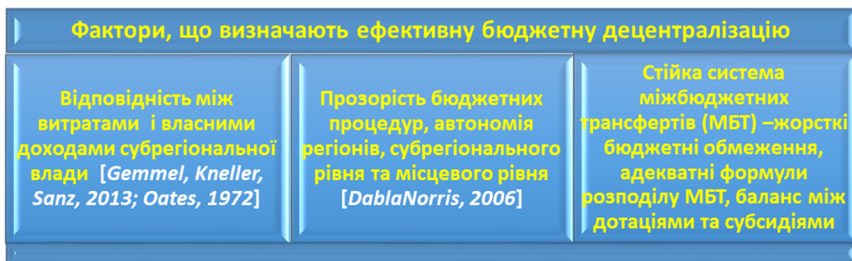


Рис. 1. Основні детермінанти бюджетної децентралізації [11]

Зміцнення спроможності громади дієвим чином впливати на суттєві характеристики якості свого життя – основа сталого розвитку громади на засадах інклюзивності. В той же час, в Україні, нажаль, неофіційно реформа АТУ звелася до цілей укрупнення районів та населених пунктів, зменшення адміністративно-територіальних одиниць, до передачі на баланс місцевих органів влади всієї соціальної сфери, наприклад, медицини та освіти [12]. Але з утворенням великих районів можна позбутися міжрайонних та надрайонних утворень.

Важливість місцевого самоврядування у політичній системі будь-якого суспільства визначається тим, що це найбільш близька до населення гілка влади. Водночас, ефективна система організації міжбюджетних відносин повинна ґрунтуватися на чіткому розмежуванні прибуткових і видаткових повноважень, гарантувати, що всі рівні уряду наділені достатніми джерелами доходів, або повно-

важеннями щодо їх знаходження для виконання покладених на них функцій.

Отже, існує низка проблем, які потрібно вирішити для того, щоб реформа була остаточно завершена. Адже неврегульована спектр нагальних для вирішення питань робить кроки реформування незавершеними та значно знижує мотивацію на місцях.

Політична проблематика. Відсутність дієвого інструментарію публічного владного управління провокує перманентні кризові явища. В процесі реформування влади в Україні не один рік стоїть питання ефективності управлінської сфери, однією зі складових якого є реформа децентралізації. Однак, на даний момент реформа децентралізації відбувається без Конституційного оформлення. Колізія реформи АТУ призвела до того, що менше третьої частини адміністративно-територіальних утворень об'єдналися в ОТГ. Причиною цьому – низка ризиків адміністративного та комунікативного напрямів.

Фактично об'єднання територіальних громад відбулося адміністративним шляхом. При цьому було надано право ОДА, їх главам, формувати і подавати КМУ відповідні перспективні, регіональні плани, або плани регіонального розвитку, попередньо забравши це право у обласних рад. І таким чином адміністративно об'єднати майже 90% територіальних громад, всупереч ст.140 Конституції. До того ж замість того, щоб прийняти зміну кількості районів в адміністративно-територіальний устрій країни Законом, парламент схвалив таке рішення Постановою [13].

Концепція розвитку місцевого самоврядування і децентралізації влади передбачала демократичні засади, але за об'єктивних причин, процес об'єднання територіальних громад відбувався *в умовах відсутності законів про місцевий референдум*, інших можливостей демократії на місцях. Отже, адміністративний характер проведення об'єднання територіальних громад спричиняє прецеденти Конституційної та загальнодемократичної легітимності, у першу чергу, щодо принципів добровільності місцевого самоврядування.

Проблемні питання законодавчого унормування нових районів. Ухвалення законопроекту №4298 «Про місцеві державні адміністрації» має стати провідною ланкою у низці перетворень територіальної організації влади, адже, від прийняття вказаного документу залежить становлення як місцевого самоврядування, так і державної влади, проведення змін у секторальних законах, реформування місцевого самоврядування.

Слід зазначити необхідність запровадження законодавчого регулювання у сфері АТУ в Україні. Наприклад, Кабінет Міністрів України розробив та передав до ВРУ законопроект №4664 [14], положення якого дещо нівелюють проведення адміністративно-територіальної реформи. Зокрема, стає неоднозначним визначення міст, сел та селищ як адміністративно-територіальних одиниць з огляду на довільне трактування норми статті 133 Конституції України, та фактичне визначення громади виключно як адміністративно-територіальної одиниці у концепції реформа 2015–2020 років.

У такій ситуації рішення Конституційного суду стало вирішальним: він зобов'язав законодавця прямо вказати, що є адміністративно-територіальними одиницями. Але, нормотворча колізія складається ще й тому, що міста, села селища є містобудівними категоріями і відповідне законодавство щодо їхнього формування них обмежується територією забудови. Але ж принцип неперервності публічної влади як державної, так і місцевого самоврядування, визначає, що межі адміністративної одиниці збігаються з межами іншої адміністративно-територіальної одиниці цього ж рівня.

А присутність специфічних типів поселень (хутори, дачні масиви, військові містечка) лише обтяжує просторове планування у системі нового АТУ. Значною різницею їх та інших населених пунктів є те, що обов'язково в них створюються соціальні об'єкти, що надають послуги через самоорганізацію населення (церква), органи місцевого самоврядування (клуби, школи, амбулаторії), територіальні підрозділи органів виконавчої влади (поліцейські пункти). В той же час, інші містобудівні одиниці (військові містечки, хутори, дачні масиви) формуються без зобов'язань соціального характеру та містять лише містобудівний елемент.

Ухвалений у жовтні 2021 року до повторного читання, законопроект № 4664 надає наступні можливості визначення концептуальних засад формування ефективного АТУ та врегулювання аспектів визначення адміністративно-територіальних одиниць і адмінтерустрою. Задля результативного вирішення питання, вважаємо за доцільне запропонувати замінити назву законопроекту на наступну: «Про територіальний устрій». Тоді виконання конституційної норми статті 92, відповідно до якої територіальний устрій встановлюється саме Законом, стане доречним та можливим.

Ще одним принциповим аспектом стає наявність чинних підстав для змін АТУ. Так, нелогічною, але наявною стала ситуація, коли для отримання послуг для своєї громади мешканці мають проїжджати центр іншої. Але, відповідно до принципу спроможності,

органи місцевого самоврядування виконують виключно встановлені законом повноваження. Інші умови спроможності повинні бути вироблені Урядом. Важливими є також показники доступності та ефективності. І, нарешті, підставою для змін в АТУ є вимоги державної безпеки.

Фінансово-бюджетна проблематика нового просторового поділу. Європейський досвід доводить, що результативне вирішення проблем територіальних громад може бути виключно на місцевому рівні. Розвинуте громадянське суспільство й демократія, несумісні з тоталітарним режимом, є базисом сильного місцевого самоврядування.

Принципово новий механізм бюджетного регулювання із горизонтальним вирівнюванням податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного мешканця змінило систему тотального збалансування всіх місцевих бюджетів. А делеговані на місцевий рівень повноваження мають бути забезпечені відповідним ресурсом для їх якісного виконання. Об'єднані громади ці повноваження та ресурси здобули. В той же час, подальшого вирішення потребує питання фінансово-бюджетних інструментів процесу децентралізації для модернізації економіки та сталого розвитку України в умовах децентралізації. Зокрема, на субрегіональному рівні. Адже, укрупнені райони є певними проміжними субрегіональними структурами із відсутністю прямих зв'язків з держбюджетом та крайнім браком коштів навіть на власні повноваження (рис. 2).

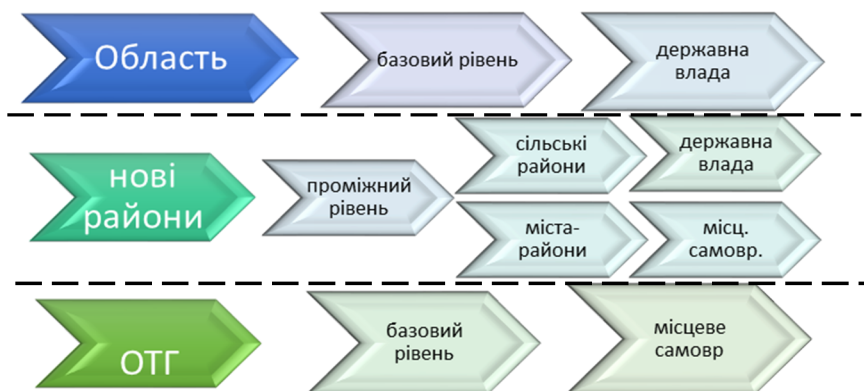


Рис. 2. Структурна схема територіальної організації влади

Джерело: складено автором.

Необхідність району безумовна, адже є низка функцій, яку громада не в змозі виконати, тому потенціально порушується соціальна справедливість.

У нових районах райради попереднього зразка ліквідовані, а РДА будуть реорганізовані для представництва префектів. Наслідки реформування на рівні ОТГ та районів наведено нижче (рис. 3).

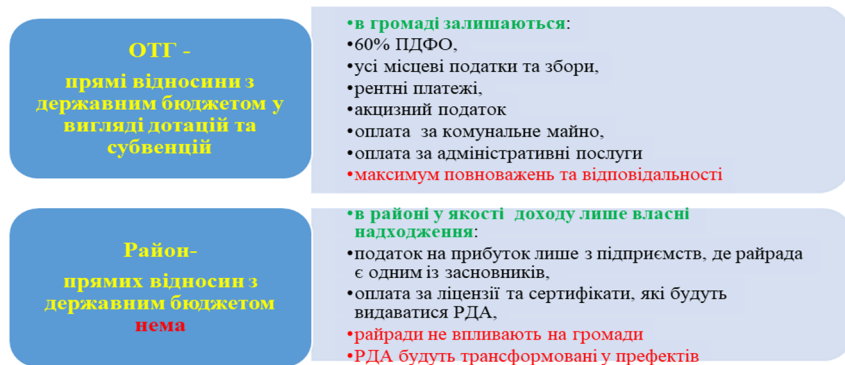


Рис. 3. Наслідки трансформації субрегіонального рівня та рівня громади

Джерело: складено автором.

Першими помітними результатами такої трансформації стали доходи місцевих бюджетів, які демонструють позитивну динаміку: із отриманих у 2014 році 80,2 млрд грн за шість років власні надходження до загального фонду місцевих бюджетів збільшилися на 209,9 млрд грн і склали в 2020 році 290,1 млрд грн. Загалом надходження по загальному і спеціальному фондах за цей період збільшилися на 210,2 млрд грн, що є реальним інструментом впливу на результату та відповідно отримання довіри громадян (рис. 4).

При тому питома вага динаміки загального та спеціального фонду у структурі державного бюджету продемонстрована на рис. 5.

Акцентами проведених трансформаційних перетворень визначено: розширення прав органів публічної влади, надання їм повної бюджетної самостійності та повноважень щодо здійснення видатків. Місцева влада отримала стимул та реальні важелі у локальній боротьбі з нелегальним виробництвом та обігом підакцизних товарів для наповнення власних бюджетів.

У той же час, скорочується частка трансфертів з державного бюджету із збільшенням надходжень до загального фонду місцевих

бюджетів. Важливо в умовах бюджетної децентралізації проаналізувати обсяги надходжень до місцевих бюджетів за видами (табл. 4) [15].

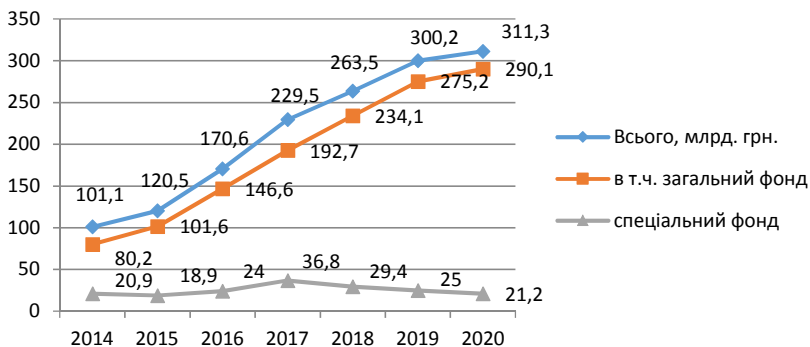


Рис. 4. Аналіз динаміки та структури надходжень до місцевих бюджетів [15]

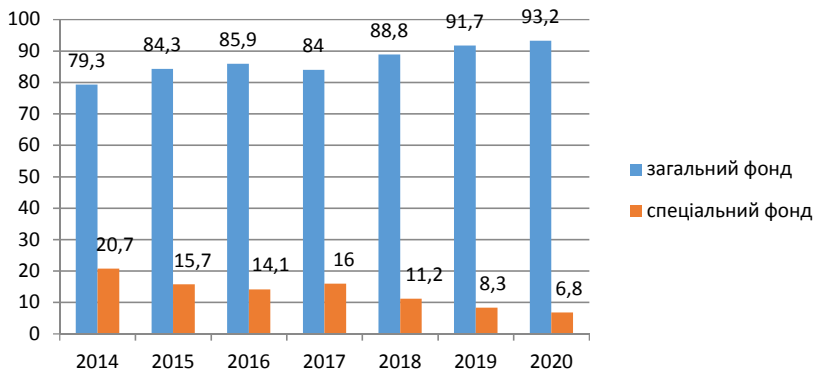


Рис. 5. Питома вага загального та спеціального фонду у загальному обсязі місцевих бюджетів [15]

Таким чином, протягом 2014–2020 років доходи місцевих бюджетів збільшились вдвічі. Структурно, у доходах місцевих бюджетів традиційно за період 2014–2019 років найбільша питома вага була у офіційних трансфертах, частка яких становила 52,9 % у середньому за ці роки. Неподаткові надходження коливалися за роками і в 2020 році становили 22,5 млрд грн, що в порівнянні з 2014 роком збільшились у 1,8 раза.

Таблиця 4

**Динаміка обсягів надходжень місцевих бюджетів
за видами надходжень у 2014-2020 роках, млрд грн**

Показник	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Податкові надходження	75,3	98,2	146,9	201	231,8	270,5	285,6
Неподаткові надходження	12,3	20,2	21,7	26	29,2	26,8	22,5
Доходи від операцій з капталом	1,1	1,7	1,5	1,9	1,8	2,9	3,2
Цільові фонди	0,4	0,4	0,5	0,6	0,7	0,6	0,6
Офіційні трансферти	130,6	174	195,4	272,6	298,9	260,3	160,2
Всього	231,7	294,5	366	502,1	562,4	560,5	471,5

Інституційна проблематика нового просторового поділу. Реальний стан фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування на виконання функцій і завдань у межах власної компетенції та реалізації доручених повноважень є надзвичайно складним. Нагальною проблемою на рівні району є крайній брак коштів навіть на здійснення власних повноважень (оплата комунальних платежів, заробітна плата, виконання адміністративних послуг тощо).

Шляхи вирішення – разові субвенції з державного бюджету, або трансферти на райраду з облради. В той же час, вважаємо за доцільне запропонувати для досягнення позитивного ефекту організації роботи органів державної влади на усіх рівнях територіальної організації влади, використання можливості застосування позитивного ефекту зовнішніх екстерналій. Коли ефективна робота органу публічної влади досягається від синергії роботи двох суб'єктів, з характерними функціями та спектром прав і повноважень.

Ілюстративний ефект даного аспекту просторової організації влади демонструє низка закордонних країн, в яких органи місцевого самоврядування мають повноваження утворювати позабюджетні фінансові фонди, які мають цільовий характер і створюються з метою вирішення конкретних економічних та соціальних проблем. Місцеві громади можуть утворювати страхові, резервні, гарантійні та амортизаційні фонди.

За своїм статусом регіональний небюджетний фонд є, як правило, трастом, який, крім того, включає до свого складу інвестиційну корпорацію. Трастовий характер фондів дозволяє збільшувати сконцентрований у них капітал.

Окрім того, створюються *муніципальні амортизаційні фонди* для досягнення мети фінансування інвестицій. Такі фонди формуються за рахунок амортизаційних відрахувань муніципальних підприємств і є організаційною формою концентрації фінансових ресурсів для оновлення обладнання в муніципальному секторі економіки (табл. 5).

Таблиця 5

Приклади функціонування бюджетних та позабюджетних фондів розвитку територій у закордонних країнах [16]

<i>Країна</i>	<i>Сутність реформи</i>
Польща	Законодавство про територіальне самоврядування Республіки Польща не передбачає права гмін на створення <i>позабюджетних фондів</i> . Але на рівні воєводств функціонують позабюджетні фонди охорони навколишнього середовища
Франція	За рахунок власних субсидій, комуни у Франції можуть брати участь у створенні <i>гарантійних фондів</i> , які створюються при кредитних установах кредитних установах та надають гарантії з кредитів підприємствам, створеним наново
Норвегія, Канада, США, країни Близького Сходу	Кошти регіональних <i>цільових фондів</i> формуються за рахунок частини доходу від реалізації мінерально-сировинних ресурсів, рентних доходів. Кошти, що накопичені таким чином, дозволяють компенсувати втрати регіонів з причини вичерпання запасів ресурсної бази. Ці кошти є джерелом фінансових ресурсів для диверсифікації економіки добувних регіонів; створення нових робочих місць; розвитку соціальної сфери
Російська Федерація	У 2018 році до Бюджетного кодексу Російської Федерації були внесені зміни, що передбачають створення в структурі федерального бюджету <i>Фонду розвитку</i> . Відповідно до внесених до Бюджетного кодексу змін під Фондом розвитку розумілася частина коштів федерального бюджету, яка повинна була бути джерелом формування бюджетних асигнувань на фінансове забезпечення заходів державних програм та проєктів

Враховуючи закордонний досвід, а також, задля реалізації ефективного стратегування економічного розвитку, реального втілення в життя заходів стратегічного рівня, пропонується створення *мережі Фондів регіонального розвитку (фонди розвитку виробництва, науково-технічного розвитку та інновацій, соціального та екологічного розвитку)*, з інвестиційними *Корпораціями випереджаючого розвитку*, з одночасним внесенням змін до відповідної нормативної бази. Таким чином соціально-економічну матрицю що забезпечить збалансований розвиток старих, або базових, та нових інститутів влади, яка створить передумови для відновлення дієвості

державної регуляторної політики у регіональній сфері та, врешті рещт, призведе до оздоровлення інституціонального середовища в Україні, можна представити у рис. 6.

Механізм наповнення Фондів, у тому числі, на рівні району, – відсоткові надходження з бюджетів відповідних територіальних одиниць за комплексно-прогресивною ставкою. Тобто у регіоні/районі/громаді мають бути наявні стимули до збільшення показників економічного розвитку та перешкоджання тінізації економіки для забезпечення більших показників надходжень у Фонди розвитку, і відповідно, фінансування проєктів.

Наразі, місцеві бюджети мають два реальних джерела формування фінансового розвитку: переважною більшістю це бюджет (у тому числі, з механізмом горизонтального вирівнювання) та Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР). Але, фінансування проєктів з ДФРР відбувається відповідно до певних критеріальних показників відбору, які *не завжди відповідають інтересам громади*. У той же час, *пропоновані Фонди як інструменти забезпечення діяльності Корпорацій, на кожному просторовому рівні дадуть змогу відповідній громаді вирішувати нагальні проблеми саме цієї території відповідно з власних ресурсів*.

Слід зазначити, що намагання використовувати відсотки від податкових надходжень для подібних потреб вже відбувалися, але так і не мали нормативного закріплення у Бюджетному та Податковому Кодексах.

Враховуючи закордонний, зокрема, польський досвід, а також, кореляцію АТУ України з моделлю Польщі, можна зазначити можливість передбачення:

внесення змін до Закону України «Про засади державної регіональної політики», де правове регулювання відповідних бюджетних фондів було б складовою бюджетів відповідних рівнів, а в перехідних положеннях до закону містились зміни до Бюджетного кодексу України, зокрема щодо вказаних фондів, який є складовою частиною спеціального фонду бюджетів відповідних рівнів та має постійне багаторічне бюджетне призначення,

з урахуванням співвідношення між категоріями доходів адміністративних одиниць, очевидним є той факт, що максимальною для фінансування позабюджетних фондів може бути частка бюджетів громад, середньою за розміром – місцевого та субрегіонального рівня, нарешті, мінімальною – обласного рівня, відповідно до обсягів власних доходів та податкових надходжень.

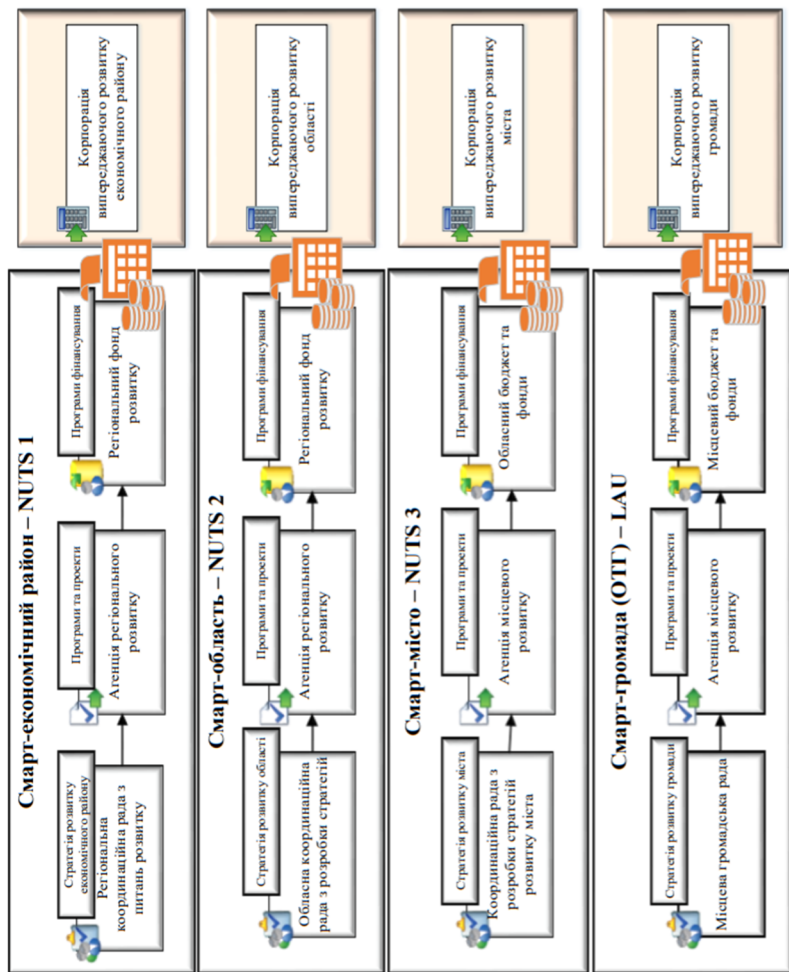


Рис. 6. Система інститутів сприяння регіональному розвитку на засадах smart-спеціалізації [17]

Слід зазначити, що:

1) запропоновані Фонди регіонального розвитку поєднують дві тенденції – національну з отримання коштів для розвитку через відповідну державну інституцію, та європейську – отримання фінансування шляхом відповідного Фонду;

2) корпорація випереджаючого розвитку є інститутом фінансового сприяння регіональному розвитку на засадах смарт-спеціалізації та Корпорація може відігравати роль керуючої компанії, управляти розвитком території, на якій встановлено особливий режим здійснення підприємницької діяльності.

І в цьому сенсі, у якості законодавчої ініціативи, на початку роботи ВРУ IX скликання, депутатською групою було зареєстровано законопроект «Про створення та функціонування вільної економічної зони «Донбас» (№1093). Ініціатива передбачала пільговий режим оподаткування (з 0-ю ставкою) прибутку окремих новостворених підприємств; пільговий режим сплати єдиного внеску (з 0-ю ставкою) платниками, які перебувають на обліку в органах доходів і зборів, розташованих на території вільної економічної зони «Донбас» тощо. Разом з цим законопроектом, нардепи подали зміни до Податкового, Митного і Бюджетного кодексів. Весь цей пакет парламент ще не розглядав (пропозиції наведено у Додатку 2).

Планований ефект від діяльності Корпорації наочно демонструє економетричний ефект з прикладу Е. Малінво, коли проводиться управління змінами у рівні інвестицій в залежності від прибутку, причому отримується кейнсіанський результат – стійка рівновага в умовах економічних негараздів.

Задля унормування системного стратегування економічного розвитку просторових утворень, а також питань законодавчого врегулювання актуальних питань у сфері АТУ, пропонується рекомендувати *Комітету ВРУ з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування*:

– ініціювати створення міжвідомчого *дорадчого органу формату Ради регіонального розвитку*, поновити посаду *віце-прем'єр-міністра з питань децентралізації*, до повноважень якого буде входити *вплив на рішення інших міністерств щодо децентралізації*;

– у законопроекті №4664 визначити не тільки порядок ініціювання змін в АТУ, а й порядок введення в дію відповідних рішень, питання правонаступництва, порядку передачі бюджетних установ, інші особливості дій органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, яких стосуються ці зміни;

– встановити чітке регулювання поняття меж адміністративно-територіальних одиниць та порядку їх встановлення,

– ініціювати організацію процесу встановлення територіальних меж громад, як базових адміністративно-територіальних одиниць, Верховною Радою, за поданням Кабінету Міністрів. Координувати проведення таких погоджень має представник держави в особі районної державної адміністрації.

Комітету ВРУ з питань прав людини, деокупації та реінтеграції окупованих територій, нац. меншин і міжнаціональних відносин слід рекомендувати ініціювати створення інформаційної платформи, на якій координуватимуться дії відповідних міністерств стосовно регіонального розвитку та причетних інституціональних структур з провідною роллю Міністерства з розвитку громад та територій (Мінрегіон).

Для нейтралізації ризиків, а також, підвищення ефективності роботи органів влади субрегіонального рівня пропонується провести низку інституційних та нормативних нововведень, а саме:

***Рекомендувати** Комітету Верховної Ради України з питань бюджету сприяти прийняттю законопроекту №1093 від 29.08.2019 у якості Закону України.*

***Рекомендувати** Комітету ВРУ з питань прав людини, деокупації та реінтеграції окупованих територій, нац. меншин і міжнаціональних відносин розглянути можливість внесення зміни до діючої нормативної бази (вищенаведених Законі України) стосовно визнання Корпорації випереджаючого розвитку як зовнішнього та внутрішнього інвестора з правами та компетенціями інвестиційної корпорації (див. Додаток 1).*

***Рекомендувати** Комітету ВРУ з питань фінансів, податкової та митної політики, Комітету ВРУ з питань бюджету розглянути можливість ініціювати внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексу України, зокрема:*

розмежування видатків сільських, селищних, міських, районних та обласних бюджетів на власні і делеговані; дохідні та видаткові повноваження між ОМС та ОВВ за принципом субсидіарності,

скасування спрямування надходжень від ПДФО до районних бюджетів та виключити районний рівень з системи горизонтального вирівнювання податкоспроможності,

виключення з БКУ поняття «зведений бюджет району» і підсилення цим самостійності бюджетів місцевого самоврядування.

***Рекомендувати** Міністерству з розвитку громад та територій розглянути можливість організації:*

приведення діяльності усіх органів місцевої виконавчої влади у відповідність до нового районування (просторового поділу), підтримки інституційно та методично знову створених громад,

створення стратегій розвитку громад, сприяння громадам у підготовці проєктів розвитку інфраструктури, в першу чергу – центрів надання адміністративних послуг,

у разі прийняття змін до Конституції, переформатування місцевих державних адміністрацій на органи префектурного типу, зміни на рівні районних та обласних рад, створення нової системи нагляду за законністю рішень ОМС.

Таким чином, реформа децентралізації має бути синхронізована з новою регіональною політикою та трансформацією всієї регіональної структури, а також, гарантувати соціальну справедливість та власну легітимність. Потенціально можливий на новому регіональному рівні розрив між наведеними процесами може спровокувати стихійне волевиявлення. Фактично, передача ресурсів на рівень громад відбулася, і нові райони вже можуть лобювати свої інтереси аж до перегляду рішень держави, тим самим повноцінно організовувати на власний ефективний розвиток.

Література

1. Болдирев С. В., Цувіна А. А. Децентралізація державної влади як одна з умов побудови ефективної системи територіальної організації влади в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Сер. : Юридичні науки*. 2019. Т. 30(69). № 6. С. 35-39.

2. Жаліло Я. А. Децентралізація влади як інституційний чинник системної трансформації економіки. *Вісник соціально-економічних досліджень*. 2019. № 1 (69). С. 69-82.

3. Загурська-Антонюк В. Ф. Сучасні тенденції децентралізації державної влади та їх реалізація в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 2.

4. Раменська С. Є., Хороших В. В., Радченко Г. А. Поєднання децентралізації влади в Україні і маркетингу територій. *Проблеми системного підходу в економіці*. 2020. Вип. 2. С. 74-79. DOI: <https://doi.org/10.32782/2520-2200/2020-2-12>.

5. Савенко І. І., Седікова І. О. Децентралізація влади, як інноваційний вектор вдосконалення публічного управління в Україні. *Економіка харчової промисловості*. 2020. Т. 12. Вип. 1. С. 101- 108.

6. Модернізація економіки промислових регіонів України в умовах децентралізації управління: монографія / О.І. Амоша, Ю.М. Харазішвілі, В.І. Ляшенко та ін. / НАН України, Ін-т економіки пром-сті. Київ, 2018. 300 с.

7. Вишневський О. С. Проблеми стратегічного управління соціально-економічним розвитком України з урахуванням процесів децентралізації. *Вісник економічної науки України*. 2016. № 1. С. 14-22.

**Порівняльна таблиця щодо внесення змін до Закону
від 06.07.2012 №5178-VI «Про депозитарну систему України»
(у чинній редакції від 05.08.2021)**

Чинна редакція	Запропонована редакція
Пункт відсутній	<i>Ввести в редакцію законопроекту ст. 11³ Корпорація випереджаючого розвитку – суб'єкт господарської діяльності, фінансово-інвестиційну корпоративну юридичну особу, засновниками якої можуть бути резиденти або нерезиденти України, яка відповідає встановленим Національним регулятором вимогам та відповідно до законодавства держави, в якій її зареєстровано, має право надавати своїм клієнтам послуги фінансового та адміністративного характеру, сприяти реалізації фінансових та адміністративних умов для функціонування та розвитку органів влади субрегіонального (районного) рівня в Україні</i>

**Порівняльна таблиця щодо внесення змін до проєкту
Закону України від 29.08.2019 №1093 «Про створення
та функціонування вільної економічної зони «Донбас»**

Чинна редакція	Запропонована редакція
Пункт відсутній	Ст. 3.2: «В рамках здійснення особливого правового та інвестиційного режиму на території вільної економічної зони «Донбас», передбачити функціонування Корпорацій випереджаючого розвитку як фінансової юридичної установи з правами та компетенціями підприємства на виконання інших видів діяльності, які непридатні райраді, які мають кінцевою метою отримання прибутку та фінансове забезпечення роботи органів влади субрегіонального (районного) рівня»

8. Хандій О. О. Сучасний стан та особливості децентралізації влади в Україні. *Економіка та право. Сер. : Економіка*. 2016. № 2. С. 137-145.

9. Драчук Ю. З. Засади державної регіональної політики в умовах децентралізації управління. *Вісник Кам'янець-Подільського національного університету імені Івана Огієнка. Сер. : Економічні науки*. 2016. Вип. 11. С. 407-413.

10. Польща. Структурні реформи – місцеві і регіональні фінанси. URL: https://www.2.auc.org.ua/sites/default/files/local_finance_poland_ukr.pdf.

11. The Council of European Municipalities and Regions (CEMR). URL: <https://www.ccre.org/>.

12. Експертна дискусія «Розрив між селом і містом. Згуртованість суспільства». URL: <https://www.csi.org.ua/news/rozryv-mizh-selom-i-mistom-ta-zgurtovanist-suspilstva-anatolij-tkachuk/>.

13. Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 р. №807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>.

14. Проект Закону про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України від 28.01.2021 р. №4664. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70936.

15. Доходи Державного бюджету України у 2021 році. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/income/>.

16. Общественные фонды завоевывают уважение и влияние на большей части Европы. URL: <https://www.mott.org/news/articles/community-foundations-gaining-respect-influence-throughout-much-of-europe/>.

17. Інноваційне Придніпров'я: гра на випередження: монографія / О.І. Амоша, Ю.С. Залознова, С.В. Іванов, В.І. Ляшенко, І.Ю. Підоричева та ін.; за заг. ред. В.І. Ляшенка (заг. ред.) / НАН України, Ін-т економіки пром-сті. Київ, Дніпро, 2021. 286 с.

18. Соціальні ресурси децентралізації управління: механізми мобілізації та ефективного використання / О.Ф. Новікова, О.І. Амоша, В.П. Антонюк, В.П. Вишневецький та ін.; НАН України, Ін-т економіки пром-сті. Київ, 2018. 480 с.

19. Міністерство розвитку громад та територій: Офіційний сайт. URL: <https://www.minregion.gov.ua/>.

References

1. Boldyriev, S. V., Tsvivina, A. A. (2019). Detsentralizatsiia derzhavnoi vlady yak odna z umov pobudovy efektyvnoi systemy terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini [Decentralization of state power as one of the conditions for building an effective system of territorial organization of power in Ukraine]. *Vcheni zapysky Tavriiskoho natsionalnoho universytetu imeni V. I. Vernadskoho. Ser. : Yurydychni nauky – Scholarly notes of V. I. Vernadsky Tavri National University. Ser.: Legal sciences*, Vol. 30(69), No. 6, pp. 35-39. DOI: <https://doi.org/10.32838/2707-0581/2019.6/07> [in Ukrainian].

2. Zhalilo, Ya. A. (2019). Detsentralizatsiia vlady yak instyutysiinyi chynnyk systemnoi transformatsii ekonomiky [Decentralization of power as an institutional factor in the systemic transformation of the economy]. *Visnyk sotsialno-ekonomichnykh doslidzhen – Herald of socio-economic research*, 1 (69), pp. 69-82. DOI: [https://doi.org/10.33987/vsed.1\(69\).2019.69-82](https://doi.org/10.33987/vsed.1(69).2019.69-82) [in Ukrainian].

3. Zahurska-Antoniuk, V. F. (2019). Suchasni tendentsii detsentralizatsii derzhavnoi vlady ta yikh realizatsiia v Ukraini [Modern trends of decentralization of state power and their implementation in Ukraine]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta*

rozvytok – Public administration: improvement and development, 2. DOI: <https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.2.24> [in Ukrainian].

4. Ramenska, S. Ye., Khoroshykh, V. V., Radchenko, H. A. (2020). Poiednannia detsentralizatsii vlady v Ukraini i marketynhu terytorii [Combination of decentralization of power in Ukraine and marketing of territories]. *Problemy systemnoho pidkhodu v ekonomitsi – Problems of the systemic approach in economics*, Issue 2, pp. 74-79. DOI: <https://doi.org/10.32782/2520-2200/2020-2-12> [in Ukrainian].

5. Savenko, I. I., Sedikova, I. O. (2020). Detsentralizatsiia vlady, yak innovatsiinyi vektor vdoskonalennia publicznego upravlinnia v Ukraini [Decentralization of power as an innovative vector for improving public administration in Ukraine]. *Ekonomika kharchovoi promyslovosti – Economics of the food industry*, Vol. 12, Issue 1, pp. 101-108. DOI: <https://doi.org/10.15673/fie.v12i1.1674> [in Ukrainian].

6. Amosha, O.I., Kharazishvili, Yu.M., Liashenko, V.I. et al. (2018). Modernizatsiia ekonomiky promyslovykh rehioniv Ukrainy v umovakh detsentralizatsii upravlinnia [Modernization of the economy of industrial regions of Ukraine in conditions of decentralization of management]. Kyiv, IIE of NAS of Ukraine. 300 p. [in Ukrainian].

7. Vyshnevskiy, O. S. (2016). Problemy stratezhichnoho upravlinnia sotsialno-ekonomichnym rozvytkom Ukrainy z urakhuvanniam protsesiv detsentralizatsii [Problems of strategic management of socio-economic development of Ukraine taking into account decentralization processes]. *Visnyk ekonomichnoi nauky Ukrainy*, 1, pp. 14-22 [in Ukrainian].

8. Khandii, O. O. (2016). Suchasnyi stan ta osoblyvosti detsentralizatsii vlady v Ukraini [Current state and features of decentralization of power in Ukraine]. *Ekonomika ta pravo. Ser. : Ekonomika – Economy and law. Ser. : Economy*, 2, pp. 137-145 [in Ukrainian].

9. Drachuk, Yu. Z. (2016). Zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky v umovakh detsentralizatsii upravlinnia [Basics of state regional policy in conditions of decentralization of management]. *Visnyk Kamianets-Podilskoho natsionalnoho universytetu imeni Ivana Ohienka. Ser. : Ekonomichni nauky – Bulletin of Kamianets-Podilskiy National University named after Ivan Ohienko. Ser. : Economic sciences*, Issue 11, pp. 407-413 [in Ukrainian].

10. Polishcha. Strukturni reformy – mistsevi i rehionalni finansy [Poland. Structural reforms - local and regional finances]. Retrieved from https://www.2.auc.org.ua/sites/default/files/local_finance_poland_ukr.pdf [in Ukrainian].

11. The Council of European Municipalities and Regions (CEMR). Retrieved from <https://www.ccre.org/>.

12. Ekspertna dyskusiiia «Rozryv mizh selom i mistom. Zghurtovanist suspilstva» [Expert discussion "The gap between the village and the city. Cohesion of society"]. Retrieved from <https://www.csi.org.ua/news/rozryv-mizh-selom-i-mistom-tazhurtovanist-suspilstva-anatolij-tkachuk/> [in Ukrainian].

13. Pro utvorennia ta likvidatsiiu raioniv: Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 17.07.2020 r. №807-IX [On the formation and liquidation of districts: Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine dated July 17, 2020 No. 807-IX]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text> [in Ukrainian].

14. Proekt Zakonu pro poriadok vyrishennia pytan administratyvno-terytorialnoho ustroiu Ukrainy vid 28.01.2021 r. №4664 [Draft Law on the procedure for resolving issues of the administrative and territorial system of Ukraine dated January 28, 2021 No. 4664]. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70936 [in Ukrainian].

15. Dokhody Derzhavnoho biudzhetu Ukrainy u 2021 rotsi [Revenues of the State Budget of Ukraine in 2021]. Retrieved from <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/income/> [in Ukrainian].

16. Obshchestvennyye fondy zavoyevyayut uvazheniye i vliyaniye na bol'shey chasti Yevropy [Public foundations gain respect and influence across much of Europe]. Retrieved from <https://www.mott.org/news/articles/community-foundations-gaining-respect-influence-throughout-much-of-europe/> [in Russian]

17. Amosha, O.I., Zaloznova, Yu.S., Ivanov, S.V., Liashenko, V.I., Pidorycheva, I.Yu. et al. (2021). Innovatsiine Prydniprovia: hra na vyperedzhennia [Innovative Prydniprovia: a game of anticipation]. Kyiv, Dnipro, IIE of NAS of Ukraine. 286 p. [in Ukrainian].

18. Novikova, O.F., Amosha, O.I., Antoniuk, V.P., Vyshnevskiy, V.P. et al. (2018). Sotsialni resursy detsentralizatsii upravlinnia: mekhanizmy mobilizatsii ta efektyvnoho vykorystannia [Social resources of management decentralization: mechanisms of mobilization and effective use]. Kyiv, IIE of NAS of Ukraine. 480 p. [in Ukrainian].

19. Ministerstvo rozvytku hromad ta terytorii [Ministry of Development of Communities and Territories]. Retrieved from <https://www.minregion.gov.ua/> [in Ukrainian].

Надійшла до редакції 08.11.2021 р.