

УДК 330.111.4:332.14
JEL Classification: O18

Шашина М.В.,
канд. екон. наук, доцент кафедри
економіки і підприємництва
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В КОНТЕКСТІ СТРУКТУРНОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

Shashyna M.V.,
cand.sc.(econ.), associate professor at the
department of economics and business
National Technical University of Ukraine
“Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute”

DECENTRALIZATION IN THE CONTEXT OF STRUCTURAL MODERNIZATION OF THE REGIONAL ECONOMY

Постановка проблеми. Децентралізація влади сприяє економічному зростанню країни завдяки можливості органів місцевого самоврядування отримати значні обсяги надходжень до місцевих бюджетів та спрямування фінансових ресурсів на соціальні проекти, розвиток інфраструктури та фінансування регіонального розвитку. Як наслідок, децентралізація сприяє покращенню інвестиційного клімату та бізнес-середовища, впровадженню інновацій, формуванню ефективного інституціонального середовища, що є головною умовою залучення міжнародних інвесторів для фінансування діяльності українських підприємств. Актуальною проблемою на сьогодні лишається оцінка ефективності та впливу децентралізації на структурну модернізацію регіональної економіки та виявлення мультиплікативного ефекту проведення децентралізації в Україні на структурні зрушення в економіці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню впливу процесів децентралізації на структурну модернізацію регіональної економіки на сьогодні приділено мало уваги науковців. Проте безліч авторів досліджували зв'язок економічного зростання та децентралізації. Варто виділити праці А. О. Касича, С. А. Чернова, Л. М. Кузьменка та М. О. Солдак, Г. В. Возняка, В. В. Микитенка, Т. М. Руженської, Є. В. Котова, Р. Р. Білика, С. І. Іванова та інших науковців. Вченими доведено, що децентралізація забезпечує вирівнювання економічного розвитку регіонів та економічне зростання [10], перехід до стійкої моделі регіонального економічного зросту [21], ефективну модернізацію промисловості на основі «модернізаційної перебудови державного апарату економічного управління в рамках перерозподілу повноважень між національним та місцевим рівнями влади» [12], фінансування регіонального розвитку [3], структурні перетворення економіки та демонополізацію, розвиток підприємницької діяльності та зміну інституційного середовища [13], впровадження інноваційних технологій виробництва [11]. На думку Т. М. Руженської [20], модернізація має тісний зв'язок з децентралізацією та структурними зрушеннями, інноваційною політикою держави. С. І. Іванов [8] стверджує, що вирішення завдання модернізації економіки забезпечує впровадження інновацій у виробництво, а тому потребує виконання реформи децентралізації. Таким чином, огляд останніх наукових досліджень у сфері децентралізації підтверджує її мультиплікативний ефект на забезпечення структурної модернізації регіональної економіки та свідчить про недостатню вивченість проблематики такого ефекту на сучасному етапі розвитку регіональної економіки України.

Постановка завдання. Мета статті полягає у дослідженні основних проявів впливу децентралізації в Україні на структурну модернізацію регіональної економіки.

Виклад основного матеріалу дослідження. Децентралізація передбачає передачу повноважень та частини фінансових ресурсів від державної влади до органів місцевого самоврядування. В Україні процеси децентралізації розпочалися у 2014 році, а законодавчим підґрунтям стали попередньо ратифікована Європейська хартія місцевого самоврядування [6], зміни до Конституції України, затвердження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [18], Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [17], Бюджетний кодекс, відповідно до якого органи місцевого самоврядування повинні розробляти, затверджувати та виконувати місцеві бюджети (Стаття 61 Місцеві бюджети Закону).

Відтак, відповідно до статті 9 Хартії [6] «органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень». Закон «Про місцеве самоврядування» [17] передбачає формування дохідної частини місцевих бюджетів за рахунок податкових платежів перш за все власних коштів, доходів від рухомого та нерухомого майна комунальної власності, отримання кредитів від міжнародних організацій та місцевих гарантій на розвиток комунальної інфраструктури, дотації та субвенції, трансферти з державного бюджету. Коштами бюджетів розпоряджаються сільські, селищні, міські, районні в містах (у разі їх створення) ради та їх виконавчі органи. Тому законодавство передбачає відповідальність органів місцевого самоврядування за ефективність використання коштів місцевих бюджетів, яку можна виміряти шляхом оцінки соціально-економічного розвитку регіонів та модернізації регіональної економіки. Крім цього, відповідно до Концепції [18] одним з основних повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня є забезпечення місцевого економічного розвитку, зокрема залучення інвестицій та розвитку підприємництва.

Основним результатом децентралізації стало формування об'єднаних територіальних громад та зростання коштів місцевих бюджетів у 2014-2018 роках (див. рис. 1 та рис. 2). Формування ОТГ забезпечує зростання надходження до бюджетів, що сприятиме фінансуванню програм та проектів соціально-економічного розвитку регіонів та покращенню якості рівня життя населення в регіонах. Крім того, важливого значення набуває підзвітність з боку територіальних громад та контроль за використанням коштів бюджетів з боку громадських рад, що сприятиме в подальшому зростанню доходів бюджетів. При цьому разом зі зростанням надходжень, зростають капітальні видатки бюджетів на розвиток територій за рахунок державної підтримки розвитку територій.

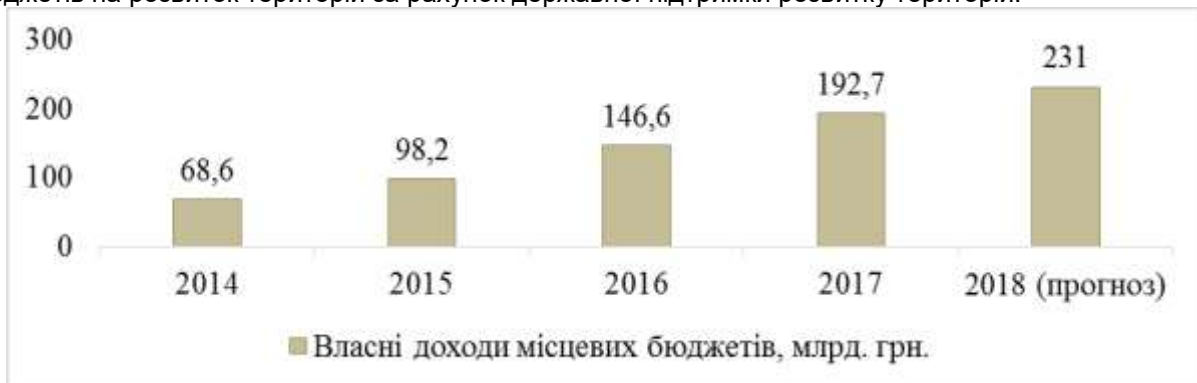


Рис. 1. Результати фінансової децентралізації, млрд грн

Джерело: [16]

Кошти місцевих бюджетів насамперед спрямовуються на фінансування діяльності обласних, районних, селищних та сільських рад, фінансування розвитку інфраструктури, соціальних проектів у галузях освіти, охорони здоров'я, туризму, дорожньо-транспортної інфраструктури, соціального захисту.



Рис. 2. Динаміка частки власних доходів місцевих бюджетів України (загальний фонд) у ВВП, %

Джерело: [16]

На рис. 3 відображено динаміку основних показників децентралізації влади в Україні.



Рис. 3. Динаміка основних показників децентралізації влади в Україні, %

Джерело: [16]

Таким чином, місцеві органи виконавчої влади отримали низку повноважень у фінансуванні місцевих програм, адже з початку 2015 року фактично завдяки фінансуванню місцевого бюджету коштами Державного Фонду Регіонального Розвитку (далі – ДФРР) [5] стає можливою реалізація проектів розвитку інфраструктури регіонів. Відповідно до Бюджетного кодексу ДФРР забезпечує фінансування регіональних програм, визначених органами місцевого самоврядування.

Тож, регіональні програми можуть стати ефективним інструментом фінансування структурних змін регіональної економіки, можуть забезпечити будівництво або реконструкцію виробничих потужностей підприємств.

Разом з цим, суттєвим залишається вплив місцевих податків на фінансування програм та проектів розвитку інфраструктурних об'єктів регіону, адже податкові платежі та збори являють собою основні надходження до місцевих бюджетів, а тому бізнес фактично залишається головним інвестором у розвиток регіонів. Ступінь наповнення місцевих бюджетів податковими платежами залежить від того, наскільки ефективно та прозоро здійснюється використання таких коштів. Податкові платежі повинні бути спрямовані на реалізацію проектів, які дадуть змогу покращити інвестиційний клімат в регіонах та сприятимуть залученню інвесторів у фінансування інноваційного підприємництва, яке дасть змогу забезпечити мультиплікативний ефект децентралізації на структурну модернізацію регіональної економіки України.

Ефективним інструментом фінансування діяльності підприємств виступає державно-приватне партнерство (далі – ДПП), яке в Україні досі не набуло поширення. Завдяки ДПП представники бізнесу мають можливість отримувати бюджетні кошти та використовувати їх у власних комерційних інтересах з одночасним розвитком інфраструктури території. Кошти, що фінансують проекти ДПП та виділені з місцевого бюджету або ДФРР, мають мультиплікаційний ефект, адже об'єкти інфраструктури, що приносять дохід суб'єктам господарювання, підлягають оподаткуванню, а тому через податки знову наповнюють місцевий бюджет. Окрім цього, вкладення коштів місцевих бюджетів на ремонт та будівництво доріг мають подвійний мультиплікаційний ефект, адже забезпечують створення робочих місць та скорочення рівня безробіття в регіоні.

Залишаючись доволі новим явищем, державно-приватне партнерство в Україні має всі шанси стати інституціональним інструментом оновлення спільного виробництва на підставі об'єднання активів держави з інвестиційними, управлінськими та іншими ресурсами приватного сектору, забезпечуючи тим самим структурні зміни регіональної економіки та оновлення капіталу. Технічно відстала та зношена інфраструктура (автомобільні та залізничні дороги, морські порти та аеропорти, системи централізованого тепло-, водопостачання та відведення) потребує значних фінансових вкладень та застосування новітніх технологій.

Децентралізація в Україні сприяла розвитку інститутів, які позитивно впливають на соціально-економічний розвиток, а тому поступову модернізацію економіки. Відтак, було створено такі інститути, формування яких свідчить про розвиток та зміну інституціонального середовища в Україні:

- територіальні громади та об'єднані територіальні громади;
- ДФРР;
- консультативно-дорадчі органи за участю представників інститутів громадянського суспільства
- осередки організованого впливу громадянського суспільства (як громадян, так і їх об'єднань) на діяльність органів державної влади або органів місцевого самоврядування у формі громадських рад при органах влади [1];
- громадські слухання;
- громадська експертиза;
- Центри розвитку місцевого самоврядування (ЦРМС);
- Агенції регіонального розвитку;
- інститути громадянського суспільства;
- Центри надання адміністративних послуг (ЦНАП);
- Національна тристороння соціально-економічна рада та територіальні тристоронні соціально-економічні ради.

Встановлено, що незважаючи на швидкі процеси децентралізації влади в Україні, діяльність об'єднаних територіальних громад перебуває на низькому рівні та є мало ефективною, що проявляється у низькому рівні розвитку об'єктів інфраструктури у всіх сферах та точковому їх фінансуванні. Основною причиною неповного використання асигнувань, що виділені ДФРР на проекти розвитку інфраструктури є неефективне управління коштами ДФРР на місцевому рівні, що призводить до неосвоєння частини коштів, невиконання низки запланованих робіт. Іншими причинами повернення коштів є відсутність проектної документації, яка б мала бути розроблена територіальними громадами та неприйняття своєчасних управлінських рішень розпорядниками коштів щодо спрямування виділених коштів. Отже, основними причинами низької ефективності проектів є недоліки у плануванні та управлінні коштами ДФРР на місцевому рівні.

У табл. 1 відображено динаміку фінансування реалізованих проектів у різних сферах в Україні у 2015-2017 роках.

Таблиця 1
Динаміка фінансування реалізованих проектів у різних сферах в Україні
у 2015-2017 роках, грн

| | 2015 | 2016 | 2017 | Відхилення, % |
|---------------------|------------|------------|------------|---------------|
| ДФРР | 2121328,76 | 1642001,96 | 2898044,16 | 36,61 |
| З місцевих бюджетів | 249711,61 | 258927,19 | 980745,22 | 292,75 |
| Кошти партнерів | 930,00 | 1501,00 | 1696,07 | 82,37 |
| Загалом | 2371970,37 | 1902430,16 | 3880485,45 | 63,60 |

Джерело: розраховано автором на основі [4].

Впродовж 2015-2017 років ОТГ та на основі співробітництва територіальних громад було реалізовано 371 соціальний проект у різних сферах на суму 2,127 млн грн. При цьому питома вага проектів, реалізованих на основі фінансування з місцевих бюджетів зростає, не суттєво збільшився обсяг коштів партнерів. ДФРР залишається пріоритетною інституцією, яка забезпечує фінансування проектів регіонального розвитку. Таким чином, децентралізація забезпечує розвиток та вдосконалення інфраструктури перш за все соціального призначення, а її мультиплікативний ефект на сьогодні має прояв лише частково.

При цьому на сьогодні реалізовані проекти розвитку регіонів спрямовані на реконструкцію та капітальний ремонт існуючої житлової, соціальної, транспортної інфраструктури, що не забезпечує збалансований розвиток регіонів та системний підхід до державного управління, ефективною взаємодії учасників економічних відносин, що проявляється у конфлікті інтересів.

Незабезпечення при цьому збалансованого розвитку і модернізації виробничої, транспортної, інноваційної, інженерної інфраструктури не сприяє зростанню валового регіонального продукту, при визначенні якого враховується вся валова додана вартість, створена інституційними одиницями-резидентами на економічній території регіону, що є провідною умовою забезпечення конкурентоспроможності регіонів та створення ефективного суспільства.

Інвестиційні програми (проекти) та заходи, включені до затверджених Кабінетом Міністрів України переліків, передбачали переважно реконструкцію та капітальний ремонт уже існуючої соціальної, транспортної та житлової інфраструктури. Практично не фінансувалися заходи щодо

активізації місцевої економічної ініціативи, зміцнення виробничого потенціалу сільської місцевості, інші заходи, пов'язані з розширенням відтворення та стимулюванням зайнятості населення [7].

У 2016 році, в рамках реалізації Програми економічного і соціального розвитку областей України зусилля органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, керівників підприємств, організацій були спрямовані на стабілізацію стратегічних секторів економіки, проте відсутність активної участі усіх секторів не забезпечила приросту соціально-економічних показників розвитку [9].

Висновки з проведеного дослідження. Отже, дослідження дало змогу виявити основні прояви впливу децентралізації в Україні на структурну модернізацію регіональної економіки. Основними наслідками децентралізації в Україні стали формування об'єднаних територіальних громад та зростання коштів місцевих бюджетів, що в подальшому сприятиме фінансуванню програм та проектів соціально-економічного розвитку регіонів та покращенню якості рівня життя населення в регіонах. Крім цього, децентралізація в Україні сприяла розвитку інститутів, які позитивно впливають на соціально-економічний розвиток. Місцеві органи виконавчої влади отримали ряд повноважень у фінансуванні місцевих програм, що уможливило реалізацію проектів розвитку інфраструктури регіонів. Як наслідок, регіональні програми можуть стати ефективним інструментом фінансування структурних змін регіональної економіки, можуть забезпечити будівництво або реконструкцію виробничих потужностей підприємств. Кошти, що фінансують проекти ДПП та виділені з місцевого бюджету або ДФРР, мають мультиплікаційний ефект, адже об'єкти інфраструктури, що приносять дохід суб'єктам господарювання, підлягають оподаткуванню, а тому через податки знову наповнюють місцевий бюджет. Окрім цього, вкладення коштів місцевих бюджетів на ремонт та будівництво доріг мають подвійний мультиплікаційний ефект, адже забезпечують створення робочих місць та скорочення рівня безробіття в регіонах. Децентралізація в майбутньому сприятиме розвитку ДПП, що має всі шанси стати інституціональним інструментом оновлення спільного виробництва на підставі об'єднання активів держави з інвестиційними, управлінськими та іншими ресурсами приватного сектору, забезпечуючи тим самим структурні зміни регіональної економіки та оновлення капіталу.

Література

1. Андрійчук Т. Громадські консультативно-дорадчі органи: проблеми організації та функціонування. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса*. 2014. Вип. 3. С. 357-368.
2. Білик Р. Р. Механізми та інструменти забезпечення економічної безпеки регіонів України в процесі децентралізації. *Бізнес Інформ*. 2015. Вип. 9. С. 67-72.
3. Возняк Г. В. Бюджетні механізми підтримки розвитку регіонів в умовах модернізації економіки України. *Регіональна економіка*. 2014. Вип. 3. С. 205-216
4. Державний Фонд Регіонального розвитку. URL: <http://dfrr.minregion.gov.ua/Projects-list> (дата звернення: 17.03.2018).
5. Державний фонд регіонального розвитку: механізм/процедури підготовки та відбору проектів регіонального розвитку. URL: <http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2016/07/DFRR-web.pdf> (дата звернення: 17.03.2018).
6. Європейська хартія ВРО місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. Документ № 994_036. Поточна редакція від 16.11.2009. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 17.03.2018).
7. Звіт про результати аудиту ефективності використання у 2015 році коштів державного бюджету, спрямованих місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури окремих територій. Затверджено рішенням Рахункової палати від 16.06.2016 № 12-6. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16749613/Zvit_12-6.pdf?subportal=main (дата звернення: 17.03.2018).
8. Іванов С. І. Модернізація України: сучасні погляди та перспективи. *Економічний вісник Донбасу*. 2017. Вип. 3(49). С. 146-152.
9. Інформація про виконання Програми економічного і соціального розвитку області на 2016 рік. URL: <http://www.adm-pl.gov.ua/sites/default/files/upload/zvity/2016/dertzi-3.pdf> (дата звернення: 17.03.2018).
10. Касич А. О. Теоретичні аспекти впливу процесів децентралізації на економічний розвиток країни. *Актуальні проблеми економіки*. 2016. Вип. 8(182). С. 16-21.
11. Котов Є. В. Стратегічні пріоритети неіндустріальної модернізації економіки аграрно-промислового регіону. *Економічний вісник Донбасу*. 2016. Вип. 2(44). С. 77-86.
12. Кузьменко Л. М., Солдак М. О. Децентралізація управління як фактор забезпечення модернізації промисловості України. *Управління економікою: теорія і практика*. 2015. Вип. 23. С. 42-51.
13. Луцків О. М., Максимчук М. В. Інституційне середовище регіональної структурної політики. *Регіональна економіка*. 2014. Вип. 3. С. 37-47.

14. Микитенко В. В. Домінанти вирішення проблем інституціоналізації економічної взаємодії в Україні в умовах децентралізації. *Економіка. Управління. Інновації*. 2016. Вип. 1 (16). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/eui_2016_1_15 (дата звернення: 17.03.2018).
15. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: <http://www.minregion.gov.ua/> (дата звернення: 17.03.2018).
16. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10291#gallery-15> (дата звернення: 17.03.2018).
17. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 12.06.1997 № 280. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 17.03.2018).
18. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження КМУ від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р> (дата звернення: 17.03.2018).
19. Розподіл ДФРР на 2018 рік. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/01/Rozpodil-koshtiv-DFRR-na-2018-rik.pdf> (дата звернення: 17.03.2018).
20. Руженська Т. М. Зміст процесу модернізації української економіки. *Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. Київ, 2012. Вип. 2. С. 216-224.
21. Чернов С. А. Экономический рост и модернизация региональной экономики. *Наука, техника и образование*. 2014. Вип. 6. С. 34-37.

References

1. Andriichuk, T. (2014), "Public consultative and advisory bodies: problems of organization and functioning", *Scientific notes Institute of Political and Ethnonational Studies. I. F. Kuras*, Issue 3, pp. 357-368.
2. Bilyk, R.R. (2015), "Mechanisms and tools for ensuring the economic security of the regions of Ukraine in the process of decentralization", *Business Inform*, Issue 9, pp. 67-72.
3. Wozniak, G.V. (2014), "Budget Mechanisms for Supporting the Development of Regions in Conditions of Modernization of the Ukrainian Economy", *Regional Economics*, Issue 3, pp. 205-216
4. State Fund for Regional Development, available at: <http://dfrr.minregion.gov.ua/Projects-list> (access date March 17, 2018).
5. State Fund for Regional Development: Mechanism / procedures for preparation and selection of regional development projects, available at: <http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2016/07/DFRR-web.pdf> (access date March 17, 2018).
6. European Charter on Local Self-Government Bodies. Strasbourg, October 15, 1985. Document No. 994_036. Current edition dated 16.11.2009, available at: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (access date March 17, 2018).
7. Report on the results of the audit of the effectiveness of using the state budget funds in 2015 directed to local budgets for the construction, reconstruction, overhaul of infrastructure of individual territories. Approved by the decision of the Accounting Chamber from 16.06.2016 № 12-6, available at: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16749613/Zvit_12-6.pdf?subportal=main (access date March 17, 2018).
8. Ivanov, S.I. (2017), "Modernization in Ukraine: Modern Views and Perspectives", *Economic Bulletin Donbass*, Issue 3 (49), pp. 146-152.
9. "Information on the implementation of the Program of economic and social development of the region for 2016", available at: <http://www.adm-pl.gov.ua/sites/default/files/upload/zvity/2016/dertzi-3.pdf> (access date March 17, 2018).
10. Kasych, A.O. (2016), "Theoretical Aspects of the Impact of Decentralization Processes on the Economic Development of the Country", *Actual problems of the economy*, Issue 8 (182), pp. 16-21.
11. Kotov, Ye.V. (2016), "Strategic priorities of non-industrial modernization of the economy of agrarian-industrial region", *Economic Bulletin Donbass*, Issue 2 (44), pp. 77-86.
12. Kuzmenko, L.M. and Soldak, M.O. (2015), "Decentralization of management as a factor for providing modernization of the industry of Ukraine", *Journal of Management of Economics: Theory and Practice*, Issue 23, pp. 42-51.
13. Lutskiv, O.M. and Maksymchuk, M.V. (2014), Institutional environment of regional structural policy. *Regional economics*, Issue 3, pp. 37-47.
14. Mykytenko, V.V. (2016), "The Dominants of the Problem of the Institutionalization of Economic Interaction in Ukraine under Decentralization", *Economics. Management. Innovations*, Issue 1 (16), available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/eui_2016_1_15 (access date March 17, 2018).
15. "Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine", available at: <http://www.minregion.gov.ua/> (access date March 17, 2018).
16. Monitoring the process of decentralization of power and reform of local self-government (2018), available at: <https://decentralization.gov.ua/news/10291#gallery-15> (access date March 17, 2018).

17. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The Law of Ukraine "About local government in Ukraine" dated June 12, 1997 No. 24, p.170, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97> (access date March 17, 2018).

18. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), Resolution of the CMU "On Approval of the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine" dated April 1, 2014 No. 333-p, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-r> (access date March 17, 2018).

19. "Distribution of the DFRP for 2018" (2018), available at: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/01/Rozpodil-koshtiv-DFRR-na-2018-rik.pdf> (access date March 17, 2018).

20. Ruzhenska, T.M. (2012), "Contents of the process of modernization of the Ukrainian economy", *Collection of scientific works of the National University of the State Tax Service of Ukraine*, Issue 2, pp. 216-224.

21. Chernov, S.A. (2014), "Economic Growth and Modernization of the Regional Economy", *Science, technology and education*, Issue 6, pp. 34-37.

Стаття надійшла до редакції 26.09.2018 р.

Рецензент: д.е.н., професор кафедри екологічної безпеки та економіки природокористування Житомирського національного агроекологічного університету Є.М. Данкевич