

УДК 352.07:336

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-4-20>

Ю. П. Козаченко

кандидат наук з державного управління,
перший заступник

Державної фіскальної служби у Запорізькій області

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У НАПРЯМКУ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ

У статті визначено постановку проблеми, а саме пошуку джерел та ефективних механізмів фінансування потреб територіального розвитку, використання інвестиційного потенціалу. Виокремлено нормативно-правові документи, що здійснюють правове регулювання процесу фінансової децентралізації територіальних громад. Підкреслено основні переваги фінансової децентралізації, зокрема щодо зростання надходження до бюджетів об'єднаних територіальних громад. На підставі дослідження статистичних даних зроблено висновки, що у 2015 році (коли було розпочато фінансову децентралізацію та здійснено об'єднання територіальних громад) суттєво зросли надходження до місцевих бюджетів за рахунок податкових надходжень, зокрема податку на доходи фізичних осіб, плати за землю, яка стала складником податку на майно та була віднесена до категорії місцевих податків; єдиного податку; акцизного податку з реалізації роздрібною торгівлею підакцизних товарів (нафтопродуктів, тютюнових та алкогольних виробів).

Виокремлено роль органів місцевого самоврядування в процесі залучення інвестицій, яка має зводитися до виконання таких функцій, як формування позитивного іміджу територіальної громади; створення сприятливих умов для надходжень та ефективної реалізації інвестицій; створення ефективних каналів поширення інформації про інвестиційний потенціал відповідної території; здійснення посередництва в налагодженні контактів і співпраці між представниками підприємницьких структур.

Вказано заходи, які мають здійснити територіальні громади для підвищення інвестиційної привабливості, зокрема розробити перспективні Програми розвитку об'єднаної територіальної громади; сформувавши позитивний імідж громади та популяризувати його серед потенційних інвесторів; забезпечувати розвиток інфраструктури; визначати пріоритети та потреби територій в ефективних інвестиціях; створювати сприятливі умови для ведення бізнесу та інвестування капіталу в регіональну економіку.

Досліджено особливості розміщення коштів територіальних громад на депозитних рахунках, наведено статистичні дані залишку коштів у банківських установах.

Ключові слова: об'єднані територіальні громади, інвестиції, місцеві бюджети, інвестиційний паспорт, регулювання депозитів.

Постановка проблеми. Розпочата децентралізація в Україні безпосередньо пов'язана з фінансовими змінами. Кожна громада отримала можливість залучати кошти на розбудову інфраструктури свого міста, села чи селища. Завдяки реформі децентралізації громади отримали можливість формувати і реалізовувати внутрішню політику своєї життєдіяльності і розвитку. Впродовж процесу децентралізації відбувався перерозподіл повноважень між державними органами та органами місцевого самоврядування, де кінцевим споживачем адміністративних послуг і більшості із суспільних

благ держави стала територіальна громада. Стверджувати ж про ефективність проведеної реформи занадто рано, позаяк перед територіальними громадами ще стоїть завдання пошуку джерел та ефективних механізмів фінансування потреб територіального розвитку, використання інвестиційного потенціалу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Заслужують на увагу наукові роботи стосовно фінансової децентралізації громад учених Л. Новаковського, А. Гальчинського, А. Ткачук, В. Андрущенко, О. Кириленко, Л. Якобсона, Ю. Глуценко та інших, у працях яких проведено

глибокий аналіз умов упровадження децентралізації в Україні. Пошук напрямів розвитку інвестиційного потенціалу регіонів і локальних територій займає чільне місце в системі науково-методологічних досліджень, але найбільш вагомими серед них були дослідження І. Бережної, М. Бутко, Е. Вайсман, С. Воскобійника, В. Гордієнко, Я. Єлейко, С. Іщук, О. Кахович, М. Мельник, П. Мірошниченко, У. Нечитайло, К. Раєвського, С. Ткач, В. Ткачук та інших. Питання залучення інвестицій до територіальної громади у своїх роботах розглядали А. Гайдучський, М. Олексів, О. Піндюк, а також іноземні дослідники Дж. Хард та Ф. Кайзер.

Процес залучення коштів є складним і потребує неабияких зусиль для максимально ефективного їх використання в межах територіальної громади. Тому визначення векторів щодо альтернативних варіантів залучення коштів у вигляді інвестицій наразі є актуальними питаннями для розвитку громад.

Мета статті – провести дослідження щодо напрямів залучення інвестицій до територіальних громад унаслідок розпочатої реформи децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Одним із важливих питань, яке покликана вирішити децентралізація, є посилення фінансової спроможності територіальних громад. Першими кроками стала зміна системи управління шляхом прийняття у 2015 році Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». У цей же період було прийнято ряд нормативно-правових актів, зокрема ЗУ «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28.12.2014 р. № 79; ЗУ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад» від 26.11. 2015 р. № 837 та ЗУ «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 р., прийняття яких надало можливість територіальним громадам відчувати переваги децентралізації, зокрема фінансову спроможність власних бюджетів. Лише протягом 2015 року власні ресурси територіальних громад зросли майже утричі, обсяг фінансових ресурсів збільшився майже на 15%, що в номінальних цифрах склало 34,1 млрд грн. Зросли обсяги фінансування освіти (13%) та охорони здоров'я (12%) [1].

У 2015 році вперше було сформовано 159 об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ). Вже з 2016 року територіальні громади перейшли до нових фінансових відносин. У 2018 році надходження до місцевих бюджетів зросли більше, ніж утричі (на 2,3 млрд грн) порівняно з 2015 роком, та з'явилася можливість проводити свою інвестиційну політику. Згідно аналітичних даних Міністерства фінансів і Міністерства регіонального розвитку України фінансова децентралізація знайшла своє відображення у збільшенні податкових надходжень:

– податку на доходи фізичних осіб, який згідно з бюджетними змінами було закріплено за бюджетами ОТГ у розмірі 60%, що сприяло отриманню надходжень від цього податку у 2016 році – 1,7 млрд грн;

– плати за землю, яка була закріплена за місцевими бюджетами, що дозволило збільшити надходження на 58% за 2016 рік порівняно з попереднім роком, що становило 558 млн грн;

– єдиного податку – на 57% порівняно з 2015 роком, що становило 447 млн грн;

– акцизного податку з реалізації роздрібною торгівлю підакцизних товарів (нафтопродуктів, тютюнових та алкогольних виробів), який також у певній частині закріплено за бюджетами місцевого самоврядування, надходження від якого у 2016 році склали 368 млн грн, що більше на 68%, ніж у попередньому році.

Варто зауважити, що одним із можливих варіантів інвестицій є самоінвестування. Для місцевих громад одним із варіантів є розміщення коштів на депозитних рахунках фінансових установ, що є одним із джерел нарощування капіталу [2]. Як зазначає С.І. Воскобійник: «... залучення інвестицій на місцевий рівень є показником стабільності й успішності соціально-економічного розвитку певної територіальної громади».

Роль органів місцевого самоврядування в процесі залучення інвестицій має зводитися до виконання таких функцій:

– формування позитивного іміджу територіальної громади;

– створення сприятливих умов для надходжень та ефективної реалізації інвестицій;

– створення ефективних каналів поширення інформації про інвестиційний потенціал відповідної території;

– здійснення посередництва в налагодженні контактів і співпраці між представниками підприємницьких структур, що здійснюють діяль-

ність на території громади та потенційними інвесторами [3].

На жаль, бюджетні кошти не завжди забезпечують задоволення суспільних потреб. Проте існує ряд перешкод, які заважають територіальним громадам залучати та ефективно використовувати кошти для задоволення суспільних потреб, серед яких невідповідність сучасних тенденцій формування доходів місцевих бюджетів сільських територіальних громад їх фінансової спроможності; відсутність стимулів ефективного використання власного фінансового потенціалу територій; суттєва диференціація територіальних громад за рівнем бюджетної забезпеченості; неефективна структура місцевих бюджетів регіону, а також їх вертикальна та горизонтальна розбалансованість; мізерні обсяги видатків місцевих бюджетів територіальних громад на фінансування розвитку територій.

Подолання соціально-економічних дисбалансів можна здійснювати за рахунок залучення інвестицій, які сприятимуть зростанню інноваційного потенціалу суб'єктів господарювання, зростанню їх конкурентоспроможності на вітчизняному та світовому ринках, що знайде своє відображення у створенні нових робочих місць і зростанні податкових надходжень до місцевих бюджетів. Для підвищення інвестиційної привабливості громади мають здійснити ряд заходів, зокрема:

- за підтримки наукових установ розробити перспективні Програми розвитку ОТГ та інструментарій їх реалізації;
- формувати позитивний імідж громади та популяризувати його серед потенційних інвесторів;
- забезпечувати розвиток інфраструктури підтримки інвестиційної діяльності;
- визначати пріоритети та потреби територій в ефективних інвестиціях, здійснювати підготовку інвестиційних пропозицій і проектів;
- створювати сприятливі умови для ведення бізнесу та інвестування капіталу в економіку ОТГ суб'єктами господарювання різних форм власності;
- залучати перспективних іноземних інвесторів;
- задіяти всі можливості для залучення інвестицій в межах чинного нормативно-правового поля [4].

Важливим етапом у залученні інвестицій до громади є розробка інвестиційного паспорту, а саме:

- розробка та затвердження детальної структури інвестиційного паспорту;
- збір точної та своєчасної статистичної інформації;
- визначення ключових переваг території та належне їх обґрунтування;
- проведення бенчмаркінгу території у порівнянні з сусідніми містами та регіонами з метою виявлення додаткових конкурентних переваг;
- розробка інвестиційних пропозицій у перспективних секторах регіональної економіки;
- здійснення детального дослідження об'єктів для інвестування (земельних ділянок, майнових комплексів, виробничих приміщень) [5].

Крім того, розробка інвестиційного паспорта включає підготовку текстів і графічної інформації; професійний переклад інформації іноземними мовами; розробка дизайн-макета та виконання верстки фінального документа [5].

Модель залучення інвестицій до територіальної громади (рис. 1) є кількома блоками елементів, що мають бути реалізовані для залучення інвестицій. Зокрема, це інвестиційна привабливість територіальної громади, ефективність використання місцевого бюджету. Останній показник слугує тим, що чинне самоврядування є раціональними у своїй діяльності, що є важливим фактором для інвесторів, територіальна громада із зекономлених грошей може самоінвестувати в територіальну громаду. Іншою важливою частиною є створення інвестиційного паспорту, що слугує основним джерелом інформації для майбутніх інвесторів до територіальної громади.

Окрім того, діяльність органів місцевого самоврядування має бути спрямована на формування привабливого іміджу територіальної громади; створення сприятливих умов для реалізації інвестицій; поширення інформації про інвестиційний потенціал; посередництво в налагодженні контактів і співпрацю з потенційними інвесторами.

Окрім розробки інвестиційного паспорту, також важливим кроком є аналіз світового досвіду стимулювання інновацій, що свідчить про необхідність застосування двох засобів державного стимулювання: пільгового фінансування і дофінансування проектів коштами державних фінансово-кредитних установ. Інновації на сьогодні є одним із конкурентоспроможних напрямів, тому для процесу інноваційного розвитку

територіальних одиниць України оптимальним має стати ефективне поєднання виробничого та невиробничого потенціалів із метою забезпечення їх привабливості для надходження інвестицій, проживання та праці.

У дослідженні вже було зазначено, що одним із джерел накопичення коштів територіальними громадами є банківські депозити, право на розміщення яких на депозитних рахунках регулюється Бюджетним кодексом України, ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» та Постановою КМУ «Про затвердження Порядку розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках у банку» [9].

Відповідно до цієї Постанови територіальні громади можуть розміщувати кошти на депозитних рахунках за таких умов: 1) ухвалення місцевою радою відповідного рішення; 2) укладання договору банківського вкладу (депозиту) між фінансовим органом і банком; 3) визначення у договорі банківського вкладу (депозиту) між фінансовим органом і банком обов'язкових умов щодо права вкладника на повернення вкладу (депозиту) або його частини на першу вимогу вкладника та щодо заборони безспірного списання банком коштів із вкладеного (депозитного) рахунка фінансового органу; 4) відсутність на дату розміщення тимчасово вільних коштів простроченої креди-

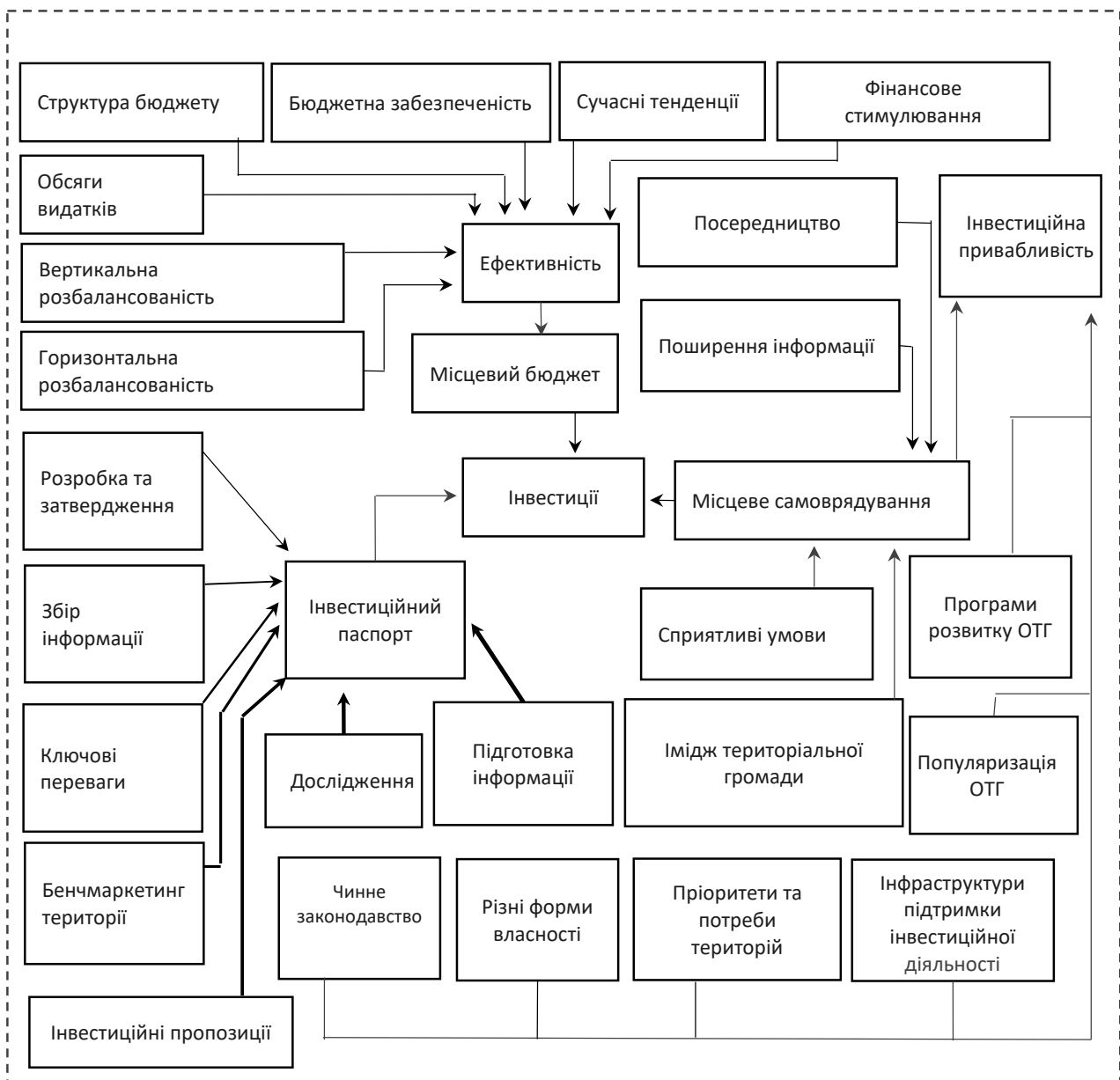


Рис.1. Модель залучення інвестицій до територіальної громади.

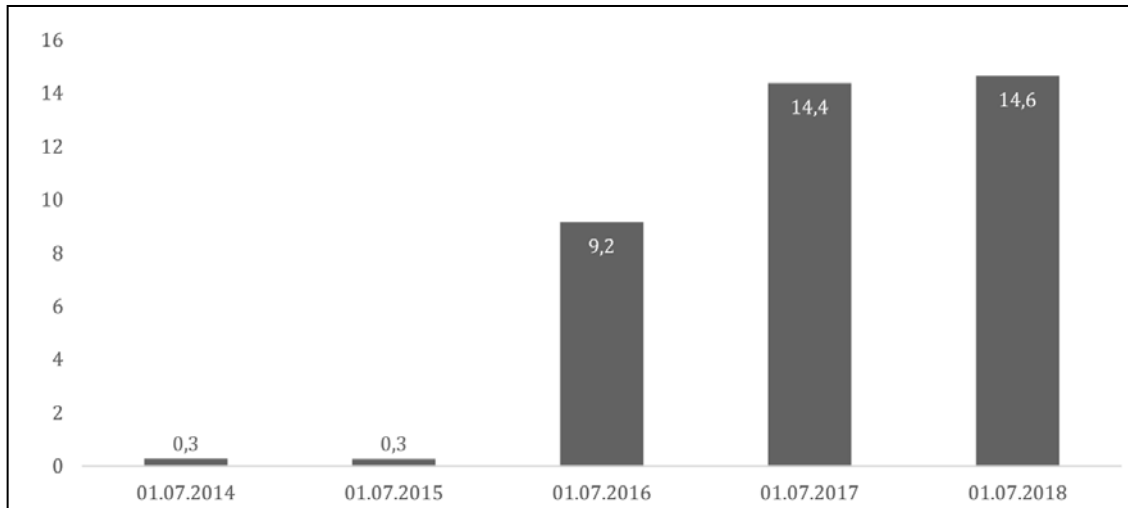


Рис. 2. Динаміка залишків коштів на депозитних рахунках у 2014–2018 рр., млрд. грн.

торської заборгованості за відповідним фондом місцевого бюджету; 5) відсутність на дату розміщення тимчасово вільних коштів загального фонду місцевого бюджету непогашених середньострокових позик, отриманих за рахунок коштів єдиного казначейського рахунка в поточному бюджетному періоді; 6) розміщення на конкурсних засадах тимчасово вільних коштів у банках, у яких держава володіє 75 чи більше відсотками статутного капіталу.

Існує чотири банки, які відповідають цим вимогам: ПАТ «Державний ощадний банк України», ПАТ АБ «Укргазбанк», ПАТ «Державний експортно-імпорتنний банк України», АТ КБ «Приватбанк». Відповідно до даних Державної казначейської служби України, станом на 01.06.2018 р. обсяг депозитів, розміщених місцевими бюджетами, становив 15,7 млрд грн. Середнє значення депозитного рахунку місцевого бюджету – 55 млн грн. (рис. 2) [8].

Висновки. На основні вищевикладеного варто зазначити, що територіальні громади мають обрати для себе шлях, який допоможе відобразити їх найсильніші сторони перед потенційними інвесторами. При цьому не останнім буде використання державно-приватного партнерства, партнерства на рівні територіальної громади, співпраці територіальних громад, розробки дієвих програм їх розвитку та інвестиційних проектів, які дозволяють залучати зовнішні джерела фінансування. Однак не останнім заходом має бути і зниження негативних чинників впливу на інвестиційний потенціал та їх трансформацію в сприятливі для реалізації потенціалу можливості.

Список використаної літератури:

1. Фурдичко Л.Є. Фінансова децентралізація: формування і використання місцевих бюджетів України, їх вплив на розвиток країни. *Журнал «Інвестиції: практика та досвід»*. 2017. № 23. С. 23–30. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/23_2017/6.pdf.
2. Куценко Т., Сіренко Я. Забезпечення фінансової спроможності територіальних громад як пріоритет децентралізації управління. Макроекономічне оцінювання публічного сектору в антикризовому управлінні: матеріали наук. прикладних дослідж. освіт.-проф. програми 281 «Публічне управління та адміністрування» за 2017–2018 рр. / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана», Ф-т економіки та упр., Каф. нац. економіки та публічного упр.; [редкол.: І.Й. Малий (голова) та ін.]. Електрон. текст. дані. Київ: КНЕУ, 2019. С. 125–152. URL: http://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/30350/MO_2019_7.pdf;jsessionid=F7A93B5DE0E175499226F16559A430C4?sequence=1.
3. Жук П.В., Сірик З.О. Інвестиційний потенціал територіальних громад: суть поняття та питання управління. *Регіональна економіка*. 2017. № 2. С. 16–22.
4. Руснак А.В., Алещенко Л.О. Перспективи формування фінансових ресурсів об'єднаних територіальних громад. *Журнал «Агросвіт»*. 2018. № 6. С. 22–27. URL: http://www.agrosvit.info/pdf/6_2018/5.pdf.
5. Васильченко Г., Парасюк І., Єременко Н. Планування розвитку територіальних громад: навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. Асоціація міст України. Київ: ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ»». 2015. 256 с.
6. Савчук Д.М. Механізм активізації економічного потенціалу громади як інструмент вирішення проблем соціального розвитку. *Журнал «Еконо-*

- міка та держава». 2018. № 2. С. 113–118. URL: <http://www.economy.in.ua/?op=1&z=3993&i=23>.
7. Стегней М.І. Інвестиційно-інноваційні домінанти сталого розвитку територіальних одиниць. *Економічний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2016. Вип. 2. С. 59–65. URL: http://www.zgia.zp.ua/gazeta/evzdia_2016_2_59.pdf
8. Депозити органів місцевого самоврядування в 2016–2018 рр. Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України. 2018. URL: https://feao.org.ua/products/depozyty_oms_2016-18/.
9. Про затвердження Порядку розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках у банках : Постанова від 12 січня 2011 р. № 6. *Кабінет Міністрів України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/6-2011-%D0%BF>.
-

Kozachenko Yu. P. State policy in the field of financial decentralization of governance

The article defines the formulation of the problem, namely the search for sources and effective mechanisms for financing the needs of territorial development, the use of investment potential. The normative-legal documents, which carry out legal regulation of the process of financial decentralization of territorial communities, are highlighted. The main advantages of financial decentralization are emphasized, in particular in terms of increased revenues to the budgets of the united territorial communities. Based on the study of statistics, it was concluded that in 2015 (when financial decentralization was initiated and territorial communities merged), local budget revenues increased significantly through tax revenues, in particular: personal income tax, land payments, which became a component of the property tax and was classified as a local tax; single tax; excise tax on retail sales of excisable goods (petroleum products, tobacco and alcohol products).

The role of local self-government bodies in the process of attracting investments, which should be reduced to performing such functions as forming a positive image of the territorial community, is highlighted; creation of favorable conditions for income and efficient realization of investments; creation of effective channels for dissemination of information about the investment potential of the respective territory; mediation in establishing contacts and cooperation between representatives of business structures.

Measures to be taken by territorial communities to increase investment attractiveness are indicated, in particular: to develop prospective United Territorial Development Programs; to create a positive image of the community and to promote it to potential investors; to provide infrastructure development; to determine the priorities and needs of territories in effective investments; create favorable conditions for doing business and investing capital in the regional economy.

The peculiarities of placement of funds of territorial communities on deposit accounts are investigated, statistics of balance of funds in banking institutions are presented.

Key words: *united territorial communities, investments, local budgets, investment passport, deposit regulation.*