

# **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФІНАНСУВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ ТА ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ**

## **Резюме**

В аналітичній записці проаналізовано фінансування розвитку регіонів та громад у 2017-2018 роках. Показано, що від обсягів виділених регіонам коштів з державного та місцевих бюджетів і обсягів мобілізованих власними силами коштів залежить здатність регіонів та громад виконувати намічені цілі. Проведено оцінку фінансування регіонів з Державного та місцевих бюджетів, Державного фонду регіонального розвитку, витрачання інфраструктурної субвенції для об'єднаних територіальних громад, фінансування регіонів та громад за кошти донорських організацій. Особливу увагу приділено виробленню інструментів для упорядкування фінансування постраждалих від бойових дій територій з метою надання їм стимулів до економічного відновлення. Запропоновано низку рекомендацій для центральних органів виконавчої влади щодо систематизації та оптимізації системи фінансування регіонів та громад в умовах децентралізації влади.

## **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФІНАНСУВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ ТА ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ**

Фінансування соціально-економічного розвитку регіонів є одним з найвагоміших інструментів державної регіональної політики. Можливості його застосування перебувають у прямій залежності від наявності коштів, що виділяються на розвиток територій, а ефективність застосування – від здатності регіонів ці кошти використати. У процесі децентралізації влади під час спрямування коштів на розвиток регіонів відбулося зміщення акцентів у відповідальності за розвиток регіонів з держави та обласних і районних адміністрацій на громади, і відтепер на місцеву владу покладено місію мобілізації коштів для місцевих потреб. Відповідно, від кваліфікації місцевої влади, від управлінських здатностей у використанні коштів, здатності подавати проектні заявки та реалізовувати проекти залежать можливості знаходження коштів на фінансування потреб та їх успішного використання. Зважаючи на наявність в Україні постраждалих від бойових дій територій Донецької та Луганської областей, у реалізації державної регіональної політики варто окремо виділити фінансування відбудови таких територій.

Коштами для фінансування регіонального та місцевого розвитку є кошти місцевих бюджетів та міжбюджетні трансферти, кошти Державного фонду регіонального розвитку, кошти міжнародних фондів та міжнародних фінансових організацій (проектне фінансування), а для об'єднаних територіальних громад – також і субвенція на розбудову їх інфраструктури.

У фінансуванні регіонального та місцевого розвитку за рахунок вказаних джерел коштів складається наступна ситуація.

### ***Фінансування регіонального розвитку за рахунок коштів місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів***

За декілька останніх років відбулися суттєві зміни у нормативно-правовому забезпеченні фінансування територіальних громад та у системі міжбюджетних відносин.

Фінансова потужність територіальних громад з 2015 р. послідовно зміцнюється, щороку спостерігається зростання дохідної частини місцевих бюджетів.

За даними Міністерства фінансів України<sup>1</sup> щодо стану виконання місцевих бюджетів, приріст надходжень до загального фонду у січні-жовтні 2018 року до січня-жовтня 2017 року складає 22,0 % (+34186,8 млн грн), до загального фонду без урахування міжбюджетних трансфертів надійшло 189367,0 млн грн. Причому у 12 регіонах спостерігається перевищення середнього темпу приросту доходів (від 22,1 % у Рівненській області до 28,9 % у Полтавській області), у решті регіонів темпи росту були нижчі (від 121,9 % у Івано-Франківській області до 117,0 % у Миколаївській). При цьому надходження від податку на доходи фізичних за січень-вересень були на 26,1 % більші, ніж торік, фактичні надходження єдиного податку зросли на 26,8 %<sup>2</sup>. Обсяг фінансування розвитку територій з Державного бюджету зріс з 0,5 млрд грн у 2014 році до 19,37 млрд грн у 2018 році.

Про ефективний поступ бюджетної децентралізації свідчить і той факт, що частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті становить понад 50 %, для порівняння, у 2014 році ця частка складала 42 %. Стандарт співвідношення доходів державного та місцевих бюджетів більшості країн ЄС – 50:50 – може вважатися досягнутим. Через місцеві бюджети перерозподіляється понад 15 % ВВП.

---

<sup>1</sup> Довідка щодо стану виконання місцевих бюджетів (Виконання доходів місцевих бюджетів за січень-жовтень 2018 року) // [https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/841\\_1102020556-compressed.pdf](https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/841_1102020556-compressed.pdf)

<sup>2</sup> Г.Зубко. Доходи місцевих бюджетів за 9 місяців зросли до 167,6 млрд грн. Служба Віце-прем'єр-міністра України, опубліковано 08 жовтня 2018 року // <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/dohodi-miscevih-byudzhativ-za-9-misyaciv-zrosli-do-1676-mlrd-grn-gennadij-zubko>

Найвагомішим результатом є зростання частки місцевих податків та зборів у доходах місцевих бюджетів з 2,5 % у 2012-2014 роках до 30 % у 2018 році, в основному за рахунок зазначеного вище передання податків та зборів до місцевих бюджетів. Бюджетне вирівнювання нині здійснюється на основі оцінки доходів, а не видатків місцевих бюджетів, що стимулює територіальні громади розвивати місцеву економіку та підприємницький сектор<sup>3</sup>.

Завдяки проведенню активних процесів об'єднання територіальних громад у 2015–2017 рр., що зумовило розширення їх дохідної бази, за січень-травень 2018 р. надходження до 366 об'єднаних територіальних громад, утворених упродовж 2015-2016 рр., зросли на 22,9 % і становили 4 млрд грн; надходження до 299 ОТГ, які були утворені в 2017 р., становили 3,5 млрд грн, що у 2,7 разу більше обсягу доходів ОТГ за аналогічний період 2017 р.<sup>4</sup>.

### ***Фінансування регіонального та місцевого розвитку за рахунок коштів ДФРР***

Органи місцевого самоврядування отримали додатковий власний ресурс для розвитку економічної та соціальної сфери громад, модернізації інфраструктури, поточних та капітальних ремонтів за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку. – Завдяки цьому підтримка регіонів з цього джерела зростає з 1,5 млрд у 2013 році до 6 млрд у 2018 році<sup>5</sup>. Крім того, у 2018 році Кабінет Міністрів України затвердив перелік з 477 програм і проектів регіонального розвитку на загальну суму понад 4 млрд грн., що також фінансуватимуться за рахунок ДФРР. Фінансування проектів з ДФРР надало можливість громадам упроваджувати проекти, важливі для місцевого розвитку, зокрема щодо реконструкції шкіл, дитячих садків, лікарень, ЦНАПів та ін.

<sup>3</sup> Аналітична доповідь до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році». – Розділ 3.-К.:1289 с. / <http://www.niss.gov.ua/articles/3143/> С.22

<sup>4</sup> Аналітична доповідь до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році». –Розділ 3.-К.:1289 с. / <http://www.niss.gov.ua/articles/3143/> С. 579-584

<sup>5</sup> Аналітична доповідь до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році». –Розділ 3.-К.:1289 с. / <http://www.niss.gov.ua/articles/3143/> С. 579-584

У 2018 році було внесено зміни до порядку подання, відбору та фінансування проектів за рахунок коштів з ДФРР<sup>6</sup>. Згідно них, було ухвалено чіткі терміни відбору проектів, які можуть фінансуватися з ДФРР (початок – не пізніше 15 січня, завершення – не пізніше 1 травня); відбір проектів здійснюватиметься на наступний плановий рік. Іншими словами, до 1 травня 2019 року у регіонах повинні бути затверджені проекти, що будуть реалізовуватися у 2020 році. Це дозволить прискорити реалізацію проектів та упорядкувати сам процес реалізації на місцях. Визначено мінімальну кошторисну вартість проектів, що подаються на фінансування з ДФРР – від 1 млн грн – до 5 млн грн (для проектів нового будівництва, реконструкції (у т.ч. шкіл), капітального ремонту та переоснащення). Внаслідок таких змін створені рамкові умови для реалізації проектів, встановлені чіткі вимоги до заявників, чіткі критерії відбору та більша відповідність проектів критеріям «проект розвитку»; це ще більше уніфікують процес подання заявок на фінансування з ДФРР.

Зважаючи на можливості збільшення обсягів фінансування розвитку громад, які створює ДФРР, позитивний синергетичний ефект таких змін має особливо яскраво проявитися у регіонах та на територіях, які характеризуються низькими темпами розвитку. Зокрема, зміни порядку використання коштів ДФРР є корисними для звільнених територій Донецької та Луганської областей.

### ***Фінансування місцевого розвитку за рахунок міжнародних фінансових організацій***

За кошти у розмірі 600 млн грн., отримані Україною від структур ЄС упродовж 2017-2018 років, було реалізовано п'ять загальнодержавних програм на досягнення стратегічних цілей, сформованих у Державній стратегії регіонального розвитку-2020<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Мінрегіон вдосконалив механізм відбору проектів Держфонду регіонального розвитку // Електронний ресурс: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/minregion-vdoskonaliv-mehanizm-vidboru-proektiv-derzhfondu-regionalnogo-rozvitku> (зміни до постанови КМУ №196 «Деякі питання Державного фонду регіонального розвитку» постановою КМУ №574 від 18 липня 2018 року).

<sup>7</sup> Аналітична доповідь до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році». –Розділ 3.-К.:1289 с. / <http://www.niss.gov.ua/articles/3143/> С. 579-584

Отже, зростання можливостей фінансування регіонального розвитку за рахунок коштів місцевих бюджетів, міжбюджетних трансфертів, ДФРР свідчить, що у сфері фінансування місцевого та регіонального розвитку спостерігаються позитивні зрушення.

Разом з тим, незважаючи на позитивні кроки бюджетної децентралізації та інституційного забезпечення розвитку громад, бюджети ОТГ та місцеві бюджети залишаються все ще недостатньо забезпеченими фінансовими ресурсами, а власних коштів місцевих бюджетів недостатньо для реалізації необхідних завдань.

**Система фінансування місцевого розвитку нині демонструє низку проблем**

**1. Збереження вагомості ролі субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій у Законі України «Про державний бюджет України на 2019 рік», перерахування коштів на цю субвенцію за рахунок інших джерел, зокрема і Державного фонду регіонального розвитку.** Так, за словами заступника голови Комітету ВРУ з питань бюджету С.Мельника, у проекті державного бюджету на 2019 рік було зменшено видатки окремих бюджетних статей, зокрема і *Державного фонду регіонального розвитку на 4,5 млрд грн.*<sup>8</sup> Такий перерозподіл знову закріплює можливість ручного управління коштами на розвиток регіонів.

## **2. Незначний обсяг інфраструктурної субвенції на розвиток ОТГ.**

Вагомим джерелом фінансового забезпечення територіальних громад залишається субвенції на формування інфраструктури ОТГ. У проекті Державного бюджету на 2019 рік було закладено 1,9 млрд грн субвенції, проте кількість ОТГ зростає, і цих коштів може виявитися замало. Асоціація міст України (АМУ) запропонувала збільшити обсяг такої субвенції на

---

<sup>8</sup> Менше коштів на суспільне мовлення у бюджеті-2019: що очікує державні канали // Новое время. 22 жовтня 2018 року / <https://nv.ua/ukr/ukraine/events/menshe-koshtiv-na-suspilne-movlennja-u-bjudzheti-2019-shcho-chekaje-na-derzhavni-kanali-2501777.html?fbclid=IwAR3qNTYra4k8A0JpHEgVfitvhEDbE45UxqDuffJe9-mudFZLsN4k1FD2Ck>

200 млн грн<sup>9</sup>. В ухваленому Законі України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» обсяг субвенції складає 2,1 млрд грн.<sup>10</sup>

Однак, за розрахунками АМУ, на розвиток інфраструктури ОТГ необхідно набагато більше – 4,5 млрд грн, оскільки така субвенція спрямовується ОТГ за формулою, що враховує показники площі сільських територій та кількості сільських жителів. Тобто у розрахунку на одного сільського мешканця ОТГ обсяг субвенції становитиме приблизно 1,1 тис. грн (така цифра була ще у 2016 році, і тому економічно неефективно її знижувати).

### **3. Низька активність використання коштів ДФРР у регіонах.**

Загалом у 2018 році було затверджено 755 проектів на загальну суму 5,8 млрд гривень<sup>11</sup>. За даними Державної казначейської служби України, за січень-вересень 2018 року спостерігається неповне виконання плану використання коштів ДФРР за загальним фондом в усіх регіонах. Рівень виконання складає від 6,4 % у Херсонській області до 64,3 % у Житомирській області, загалом по Україні – 37,7 %<sup>12</sup>. Такі дані свідчать про недоліки у плануванні витрат, виділенні та використанні коштів. Проекти, подані для фінансування з Державного фонду регіонального розвитку, в основному реалізуються у сферах реформування ЖКГ, ремонту закладів соціальної сфери, і меншою мірою – у сферах енергомодернізації, утеплення приміщень, дорожнього будівництва. У 2017 році було завершено 399 проектів регіонального розвитку, фінансованих у рамках ДФРР<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Слобожан О. 4,5 млрд грн – таким має бути обсяг інфраструктурної субвенції об'єднаним громадам у 2019 році // [https://decentralization.gov.ua/news/9913?fbclid=IwAR3BYNuxPC8NyYOH\\_pUFMlcpJoXnKD0k4sQZDzeaD5fmVG6pcMN SzVyPus](https://decentralization.gov.ua/news/9913?fbclid=IwAR3BYNuxPC8NyYOH_pUFMlcpJoXnKD0k4sQZDzeaD5fmVG6pcMN SzVyPus)

<sup>10</sup> Проект Закону «Про Державний бюджет України на 2019 рік» // [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64598](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64598)

<sup>11</sup> Г. Зубко. Затверджено ще 288 проектів регіонального розвитку на 1,8 млрд грн. 11.07.2018. Урядовий портал // <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/gennadij-zubko-zatverdzheno-she-288-proektiv-regionalnogo-rozvitku-na-18-mlrd-griven>

<sup>12</sup> Місячний звіт про виконання Державного бюджету України за січень-вересень 2018 року. Державна казначейська служба України // <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=424819>

<sup>13</sup> Зубко Г. У 2017-му завершено 399 проектів регіонального розвитку в рамках ДФРР, 3 січня 2018 року // <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/u-2017-mu-zaversheno-399-proektiv-regionalnogo-rozvitku-v-ramkah-dfrr-gennadij-zubko>, <http://www.minregion.gov.ua/press/news/u-2017-mu-zaversheno-399-proektiv-regionalnogo-rozvitku-v-ramkah-dfrr-zubko/>

## Фінансування звільнених територій

**У контексті підвищення ефективності фінансування регіонів та громад на окрему увагу заслуговує фінансування відбудови зруйнованих територій Донецької та Луганської областей. Звільнені території мають значну кількість зруйнованих виробничих, інфраструктурних та соціальних об'єктів. Такі території потребують додаткових грошових коштів, виважених та відпрацьованих способів фінансування розвитку більше, ніж інші території України.**

Необхідність проведення відбудови зруйнованої території знайшла відображення в Законі України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях»<sup>14</sup>, у Державній цільовій програмі відновлення та розбудови миру в східних регіонах України<sup>15</sup>, Стратегії розвитку Донецької області на період до 2020 року<sup>16</sup>, Програмі економічного й соціального розвитку Донецької області на 2017 рік<sup>17</sup>, Стратегії регіонального розвитку Луганської області на період до 2020 року<sup>18</sup>, Програмі економічного й соціального розвитку Луганської області на 2017 рік<sup>19</sup>. Про це зазначено також в аналітичній доповіді до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України у 2018 році<sup>20</sup>.

---

<sup>14</sup> Закон України від 18 січня 2018 року № 2268-VIII «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» // Урядовий кур'єр. – 2018. – №41. – 28 лютого.

<sup>15</sup> Постанова КМУ від 13 грудня 2017 р. № 1071 «Про затвердження Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України» // Урядовий кур'єр. – 2018. – №9. – 16 січня

<sup>16</sup> Стратегія розвитку Донецької області на період до 2020 року, затвердженої розпорядженням голови облдержадміністрації, керівника обласної військово-цивільної адміністрації від 21 червня 2016 року № 498. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dn.gov.ua/potochna-diyalnist/programa-sotsialno-ekonomichnogo-rozvytku/strategiya-rozvytku-donetskoji-oblasti-na-period-do-2020-roku/>

<sup>17</sup> Програма економічного і соціального розвитку Донецької області на 2017 рік затверджена розпорядженням голови облдержадміністрації, керівника обласної військово-цивільної адміністрації від 23 лютого 2017 № 172. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://dn.gov.ua/wp-content/uploads/Programa\\_SER-2017-1.pdf](http://dn.gov.ua/wp-content/uploads/Programa_SER-2017-1.pdf)

<sup>18</sup> Стратегія регіонального розвитку Луганської області на період до 2020 року, затверджена розпорядженням голови обласної державної адміністрації – керівника обласної військово-цивільної адміністрації від 28 жовтня 2016 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://loga.gov.ua/sites/default/files/collections/rozporjadzhennya\\_golovi\\_vid\\_28.10.2016\\_no\\_624.pdf](http://loga.gov.ua/sites/default/files/collections/rozporjadzhennya_golovi_vid_28.10.2016_no_624.pdf)

<sup>19</sup> Програма економічного і соціального розвитку Луганської області на 2017 рік, затверджена розпорядженням голови обласної державної адміністрації – керівника обласної військово-цивільної адміністрації від 27 грудня 2016 № 802. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://loga.gov.ua/sites/default/files/collections/161227802-1.pdf>

<sup>20</sup> Результати відновлення зруйнованої інфраструктури й розвитку економіки на звільнених у ході Антитерористичної операції територіях Донецької та Луганської областей (колектив авторів) / Аналітична доповідь до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році». – Підрозділ 2.1.8.-С. 223-240.



Починаючи з 2017 року, відбулися зміни в інструментах фінансування відбудови та організації його фінансування.

У 2017 році було засновано «Портал економічного та соціального відновлення» (сайт – <http://portal.mtot.gov.ua/ua/home>)<sup>21</sup>. На порталі зареєстровано інфраструктурні, освітні проекти та проекти в інших сферах, що реалізуються у Донецькій та Луганській областях за рахунок донорських коштів, Державного і місцевих бюджетів. За даними очільника МТОТ В.Черниша, 3,6 млрд дол. було виділено з державного бюджету й закріплено за органами місцевої влади в Донецькій і Луганській областях, виділено також 200 млн євро Європейського інвестиційного банку, 300 млн євро КФВ, 200 млн євро плану гуманітарного реагування, 60 млн франків Міжнародного комітету «Червоного хреста»<sup>22</sup>. Проте питання обліку і контролю за коштами, виділеними для фінансування відбудови, досі не набуло належного вирішення, що потребує швидких дій з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Також з 2017 року місцевим бюджетам надається субвенція з Державного бюджету України на здійснення заходів щодо підтримки територій, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на сході України, у 2018 році передбачено обсяг такої субвенції у розмірі 34 млн грн.

У кінці 2017 року була схвалена Державна цільова програма відновлення та розбудови миру у східних регіонах України<sup>23</sup>. Нею передбачено стимулювання соціально-економічного розвитку територіальних громад для підвищення якості життя населення, стимулювання економічної активності. Фінансування заходів здійснюється за рахунок коштів

<sup>21</sup><http://mtot.gov.ua/v-donetskij-ta-luganskij-oblastyah-realizuyetsya-476-infrastrukturnyh-osvitnih-ta-inshyh-proektiv-portal-ekonomichnogo-ta-sotsialnogo-vidnovlennya/>

<sup>22</sup> Сотні мільйонів євро і доларів: У МінТОТ розповіли, скільки коштів виділили на відновлення Донбасу 20.07.2017 // <https://www.5.ua/regiony/sotni-milioniv-ievro-i-dolariv-u-mintot-rozpovily-skilky-koshtiv-vydilyly-na-vidnovlennia-donbasu-150751.html>

<sup>23</sup> Уряд затвердив Державну цільову програму відновлення та розбудови миру в східних регіонах України. <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-cilov> / Кабінет Міністрів України. Постанова КМУ від 13 грудня 2017 р. № 1071 «Про затвердження Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України» 5 Січня 2018 року / <http://mtot.gov.ua/uryad-zatverdvyv-derzhavnu-tsilovu-programu-vidnovlennya-ta-rozbudovy-myru-v-shidnyh-regionah-ukrayiny/> <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-cilov>

Державного бюджету України, місцевих бюджетів, коштів міжнародних організацій (загальний обсяг фінансування програми складає 4762,3 млн. грн.).

Система фінансування відбудови поступово набуває певних чітких рис в аспекті можливості обліку коштів, що спрямовуються на відбудову.

**Довідково.** На офіційному порталі координації міжнародної допомоги Україні Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Open Aid Ukraine» 25 у секторі «Відновлення Донбасу та ВПО» обліковується 53 проекти, в т.ч. 41 вже закрито та 12 тих, що виконуються. Загальна сума всіх проектів включає 305,1 млн євро; 62,3 млн дол. США; 13,0 млн шведських крон; 0,4 млн канадських доларів та 0,4 млн грн.<sup>24</sup> Крім того, фінансову та технічну допомогу на відбудову Донбасу надають структури ЄС. Загалом у період з 2014 року до 2017 року Євросоюз направив в Україну майже 400 млн євро гуманітарної допомоги (кошти від Єврокомісії та від окремих країн-членів ЄС) допомоги на відновлення постраждалих територій. Зокрема, Уряд України та Єврокомісія 8 грудня 2017 року підписали Угоду про фінансування заходу «Підтримка ЄС для сходу України». Угодою передбачено надання Україні допомоги (фінансування) на суму 50 млн євро.

Такі заходи та поширення інструментів фінансування відбудови свідчать про те, що сам процес відбудови, його організація та фінансування набувають ознак системності та регульованості.

**Фінансування відбудови постконфліктних територій відбувається як за рахунок органів влади, так і за рахунок коштів міжнародних фінансових організацій.**

Для здійснення відновлення постраждалої території Україною ще три роки тому було запропоновано створити міжнародний трастовий фонд, де накопичуватимуться кошти для відповідних програм і проектів. Міжнародні фінансові інституції, благодійні фонди та уряди країн, релігійні та громадські

---

<sup>24</sup> Касперович Ю. Фінансування державної соціальної підтримки громадян, постраждалих внаслідок гібридної війни РФ проти України [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Kasperovych-f9b81.pdf>; Офіційний портал координації міжнародної допомоги України «Open Aid Ukraine» [Електронний ресурс] / Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. – Режим доступу: [http://openaid.gov.ua/projects?q\[project\\_economic\\_sectors\\_id\\_in\]=18;](http://openaid.gov.ua/projects?q[project_economic_sectors_id_in]=18;)

організації Європи інвестують кошти у господарство, формують цільові програми для розвитку місцевих громад і територій. Проекти з відновлення Донбасу містить і програма партнерства між ООН та урядом України на 2018 рік<sup>25</sup>.

**Довідково.** На зустрічі Ради Асоціації «Україна-ЄС» обговорювалось додаткове фінансування України<sup>26</sup> і було заплановано підписати дві угоди про фінансову підтримку загальною вартістю 55 млн євро. Одна з угод стосується інвестування Євросоюзом проекту «Підтримка ЄС для Сходу України» і кошти будуть виділені для відновлення миру й економіки у Луганській та Донецькій областях (загальна сума фінансування проекту – 50 млн євро). Варто зазначити, що у кінці 2016 року ЄК вже виділила 26,5 млн євро на відновлення інфраструктури Донбасу. Друга з угод стосується фінансування Дунайської національної програми; співробітництво у цій сфері буде спрямоване на економічний розвиток країн Дунайського регіону (фінансування проекту – 5 млн. євро). Раніше Євросоюз відмовив Україні у транші 600 млн євро внаслідок не виконаних Україною умов.

Фінансування відбудови потребує оцінки обсягу коштів, необхідних для цих цілей. За оцінками Мінрегіону, для відновлення постраждалої від бойових дій інфраструктури Донбасу необхідно приблизно 15 млрд дол. За іншими оцінками, зокрема економіста А. Ослунда, на відновлення Донбасу після воєнних дій необхідно 20 млрд дол. Існують також оцінки<sup>27</sup>, що на відновлення Донбасу після його повернення під контроль України піде набагато більше 50 млрд дол., які нині пред'являють Російській Федерації як втрати від окупації, внаслідок необхідності відновлення також соціальної сфери. Зазначимо, що потребу в будь-якому із вказаних обсягів коштів не може задовольнити жоден фінансовий ресурс.

З метою створення комплексної системи відродження зруйнованих територій слід вирішити **проблеми низької ефективності витрачання коштів, відсутності комплексного розуміння долі зруйнованих або**

<sup>25</sup> [http://un.org.ua/images/UKR\\_Ukraine\\_UN\\_Partnership\\_Framework\\_2018\\_2020\\_signed.pdf](http://un.org.ua/images/UKR_Ukraine_UN_Partnership_Framework_2018_2020_signed.pdf)

<sup>26</sup> Фоменко І. Україна випросила 55 млн. євро на відновлення Донбасу 8 грудня 2017 року / <https://ubr.ua/finances/finance-ukraine/ukraina-vyprosila-55-mln-evro-u-es-na-vosstanovlenie-donbassa-3860329/>

<sup>27</sup> Пасхавер А. Восстановление Донбасса: у Порошенко сказали, сколько нужно времени и денег <https://fakty.ictv.ua/ru/ukraine/20180404-vidnovlennya-donbasu-u-poroshenko-skazaly-skilky-treba-chasu-i-groshej/> 4 квітня 2018 року

**пошкоджених підприємств, а також відсутності зацікавленості інвесторів у вкладенні коштів у відбудову.**

Тому нині серед експертів поширена думка про те що зруйнована територія – як та, що вже звільнена, так і тимчасово окупована, вимагає не лише спеціальних режимів управління, але й спеціальних режимів фінансування та ведення економічної діяльності.

Зокрема, експерти висловлюють думки про необхідність зміни формату фінансування відбудови. О.Пасхавер рекомендує створення спеціальних економічних зон на території Донбасу після звільнення. На його думку, такий господарський режим, по-перше, зменшить навантаження на місцеві бюджети Донецької та Луганської областей, по-друге, створить сприятливі умови на деокупованій території для надходження інвестицій. Створення згаданої зони може відбутися за фінансової і технічної допомоги інших країн<sup>28</sup>.

П. Жебрівський висловлює пропозицію контролювати кошти, що надходять на відбудову Донбасу, за прикладом Фонду «Укриття», коли оборот коштів контролюється міжнародними партнерами, а з боку України відбувається технологічне сприяння реалізації проектів з відновлення<sup>29</sup>.

Отже, поточними проблемами фінансування відбудови можна визначити: недостатній обсяг коштів, що спрямовуються на відбудову, відсутність постійного контролю за використанням коштів на відбудову, фінансування проектів за рахунок бюджетних коштів замість залучення до їх фінансування коштів міжнародних фінансових організацій. У розв'язанні цих питань полягає шлях до побудови ефективної системи фінансування відновлення постконфліктних територій.

---

<sup>28</sup> Пасхавер А. Восстановление Донбасса: у Порошенко сказали, сколько нужно времени и денег <https://fakty.ictv.ua/ru/ukraine/20180404-vidnovlennya-donbasu-u-poroshenka-skazaly-skilky-treba-chasu-i-groshej/> 4 квітня 2018 року

<sup>29</sup> 780 мільйонів гривень щомісяця з України йде на окуповані території – П. Жебрівський [https://gazeta.ua/articles/politics/\\_780-miljoniv-griven-schomisyacya-z-ukrayini-jde-na-okupovani-teritoriyi-zebrivskij/848732](https://gazeta.ua/articles/politics/_780-miljoniv-griven-schomisyacya-z-ukrayini-jde-na-okupovani-teritoriyi-zebrivskij/848732)

## **ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ**

Ефективне фінансове забезпечення регіонального та місцевого розвитку вимагає поєднання використання коштів Державного та місцевих бюджетів та активізації внутрішнього потенціалу територій задля самостійного формування джерел фінансування місцевого розвитку, з іншого. Це передбачає поступову модифікацію ролі держави у повсякденній життєдіяльності громад у напрямі якомога більшого врахування інтересів громад та їх можливостей ініціювати проекти для отримання фінансування, ефективно використовувати бюджетні кошти (у тому числі кошти з Державного бюджету, передані місцевим бюджетам у вигляді трансфертів). З цією метою слід рекомендувати:

### **1. Міністерству фінансів України:**

- у Бюджетному кодексі України узалежнити (на основі формули) обсяг субвенції на соціально-економічний розвиток регіонів від обсягу інших джерел надходжень до місцевих бюджетів, акумульованих доходів та зборів, а також від реальних потреб з метою зменшення ваги субвенцій на соціально-економічний розвиток регіонів у фінансуванні територій, дотримання та закріплення принципів надання трансфертів на основі реальних розрахунків доходної частини місцевих бюджетів, збереження збалансованості різних джерел надходжень до місцевих бюджетів, усунення ручного управління коштами;

- рекомендувати ОТГ формувати фінансовий план громади на середньострокову перспективу, у якому означити джерела коштів та їхній обсяг, включивши до них власні доходи місцевих бюджетів, міжбюджетні трансферти, обсяг коштів на заплановані проекти, що мають подаватися на фінансування з Державного фонду регіонального розвитку, кошти, що можуть надійти з інших джерел на реалізацію проектів місцевого значення, з метою упорядкування та систематизації фінансування місцевих потреб. Фінансові плани можуть стати основою для прогнозування розвитку громади

та реалізації стратегії розвитку громади, оскільки дозволять розрахувати обсяг необхідних і очікуваних коштів та план щодо їх залучення;

- систематизувати перелік структур, що займаються фінансуванням відбудови на звільнених територіях, з метою упорядкування фінансування відбудови, уточнення необхідних сум коштів на проекти та охоплення фінансуванням необхідних потреб регіонів і громад на звільнених територіях;

- рекомендувати Державному казначейству України запровадити облік і контроль коштів, що виділяються на фінансування відновлення Донбасу державою або шляхом державного фінансування, у спосіб формування періодичних звітів.

**2. Міністерству регіонального розвитку, будівництв та житлово-комунального господарства України** рекомендувати об'єднаним територіальним громадам:

- розробити стратегії власного розвитку на середньостроковий період (на основі проекту Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації стратегічних і програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади) та плани заходів з їх реалізації, у яких чітко вказувати інвестиційні проекти, які потребують фінансування, з метою збільшення обсягів фінансування, що можуть виділятися на проекти розвитку регіонів та громад з міжнародних фінансових організацій, залучення коштів під конкретні проекти за рахунок міжнародної технічної та фінансової допомоги;

- задля успішності проходження заявок на фінансування для ДФРР та підвищення ефективності дії ДФРР вчасно подавати проектні заявки на кошти ДФРР, дотримуватися критеріїв орієнтованості на розвиток (інвестиційності) проектів, формувати проекти (на основі ґрунтового дослідження нагальних потреб громад та регіонів), що можуть надати імпульс до припливу інвестицій;

- широко використовувати нові інструменти фінансування місцевого розвитку (краудфандинг, фандрайзинг та фонд громади) для залучення коштів інвесторів до місцевої економіки;

- ОТГ звільнених територій формувати стратегії розвитку, у яких означити заходи та конкретні проекти з відродження територій, з метою упорядкування фінансування відбудови зруйнованих територій та залучення коштів під конкретні проекти.

**3. Міністерству з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України** накопичувати дані з центральних органів виконавчої влади, до повноважень яких належить фінансування відбудови, щодо фінансування відбудови та передавати їх для обліку до Державного казначейства України та Рахункової палати України.

**4. Міністерству економічного розвитку і торгівлі України:**

- сприяти розвитку економічної сфери громад за рахунок визначення переліку об'єктів комунальної власності, що передаються ОТГ, визначення чіткого переліку об'єктів комунальної та державної власності, розширення прав розпорядження земельними ділянками, внесення змін до Закону України «Про державно-приватне партнерство» щодо включення ОТГ до переліку суб'єктів, з якими можливо заключати договори державно-приватного партнерства;

- рекомендувати ОТГ на звільнених територіях використовувати інструмент державно-приватного партнерства для організації відбудови зруйнованих об'єктів та залучення інвестицій;

- рекомендувати Донецькій ОДА та Луганській ОДА сформувати приблизний перелік нових об'єктів виробничої сфери, які мають бути побудовані задля відродження економічної сфери звільнених територій, сформувати перелік об'єктів, які потребують відновлення, і на їх основі формувати план заходів з реалізації стратегій розвитку Донецької та Луганської областей на 2021-2027 роки; на цій основі внести зміни щодо проведення фінансування відбудови до стратегій розвитку регіонів, планів

заходів з реалізації стратегій та програм соціально-економічного розвитку громад, внести відповідні зміни до Державної цільової програми «Відновлення та розбудова миру в східних регіонах України»;

- розглянути можливість формування спеціального режиму господарської діяльності на звільнених територіях для залучення інвесторів, підвищення інвестиційної привабливості зруйнованої території;

- акумулювати дані щодо спрямування коштів міжнародними фінансовими організаціями (у вигляді виділення позик та грантів) шляхом запровадження моніторингу виділення коштів, початку та закінчення проектів фінансування відбудови тощо з метою упорядкування фінансування відбудови і можливої оцінки якості перетворень.

*О.В. Шевченко*

Відділ регіональної політики

Національний інститут стратегічних досліджень

грудень 2018 р.