
РОЗВИТОК ПРОДУКТИВНИХ СИЛ І РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА

DOI: [https://doi.org/10.25140/2410-9576-2023-2\(27\)-89-108](https://doi.org/10.25140/2410-9576-2023-2(27)-89-108)

УДК 336.11:353(477)

JEL Classification: H71; H72; H77

Ігор Лютий

доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри фінансів Київського національного університету імені Тараса Шевченка (Київ, Україна)

E-mail: liutyi@knu.ua. **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-3249-002X>**Scopus Author ID:** [57216154890](https://orcid.org/0000-0002-3249-002X)**Віталіна Зайчикова**кандидат економічних наук, старший науковий співробітник,
доцент кафедри фінансів Київського національного університету імені Тараса Шевченка (Київ, Україна)**E-mail:** vita1304@ukr.net**Scholar:** <https://scholar.google.com.ua/citations?user=1wRUbSEAAAAJ&hl=uk>**Дмитро Шульга**

магістр економічного факультету

Київський національний університет імені Тараса Шевченка (Київ, Україна)

E-mail: Dima.shulga.27@gmail.com**АСИМЕТРИЧНА ФІСКАЛЬНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ
В УМОВАХ РЕГІОНАЛЬНОГО ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ**

Анотація. В умовах військової агресії посилюється потреба наукового обґрунтування концептуальних засад фінансової політики держави. Недостатньо дослідженими проблемами є сучасні інструменти регіонального розвитку, які включають як централізований, так і децентралізований інструментарій фінансової політики. Завданням даного дослідження є узагальнення особливостей формування і використання коштів місцевих бюджетів України та сучасних наукових підходів до формування фінансової політики регіонального відновлення в Україні. Запропоновано заходи фінансової політики відновлення економіки України. Обґрунтовано, що централізований підхід може ефективно діяти лише в межах територій де ведуться активні бойові дії, а в інших регіонах доцільно було б використовувати децентралізований механізм фонду регіонального розвитку аналогічно діяльності таких фондів у Європейському Союзі в контексті політики згуртованості ЄС.

Ключові слова: фінансова політика; фіскальна децентралізація; державний бюджет; місцеві бюджети; трансферти.

Табл.: 9. Бібл.: 16.

Актуальність теми дослідження. На сьогодні фінансова політика держави в демократичних країнах будується на принципах фіскального федералізму, що передбачає реалізацію політики фіскальної децентралізації з метою сталого регіонального розвитку. Проблема поєднання

РОЗВИТОК ПРОДУКТИВНИХ СИЛ І РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА

методів централізованої та децентралізованої фінансової політики набуває особливого значення в умовах військової агресії. З 2015 року в Україні діють військово-цивільні адміністрації, у 2022 році у двадцяти п'яти адміністративно-територіальних одиницях утворено військові адміністрації. Фінансова політика держави стосовно місцевого самоврядування змінилася у зв'язку з частковою тимчасовою окупацією, виникла необхідність посилення централізації з метою забезпечення більш ефективного управління. Водночас в умовах воєнної агресії, зберігаються функціональні повноваження органів місцевого самоврядування, фінансове забезпечення яких достатньо ефективно реалізуються в межах політики фіскальної децентралізації.

Постановка проблеми. Наукова проблема формування і реалізації політики фіскальної децентралізації в Україні зумовлена специфікою пріоритетів фінансової політики держави в умовах воєнного стану. Зокрема, у таких умовах змінюється конфігурація ієрархічної структури цілей фінансової політики держави. Пріоритетними стають оперативні-тактичні цілі щодо значного збільшення витрат на оборону, відповідно зростають потреби централізації, наприклад, доходів за окремими видами податкових надходжень до державного бюджету. З іншого боку, необхідність підтримки економічної активності суб'єктів господарювання, збереження ринкового фінансового простору зумовлює потребу в інструментах політики фіскальної децентралізації, що втілюється в багатоканальному фінансуванні регіональних проєктів відновлення інфраструктури, залучення фінансової допомоги міжнародних інституцій та країн-партнерів.

Отже, в умовах воєнної агресії посилюється потреба наукового обґрунтування концептуальних засад фінансової регіональної політики держави, що пов'язане з узгодженням таких цілей, як забезпечення стійкості системи публічних фінансів загалом та застосування відповідних підходів до реалізації політики фіскальної децентралізації в регіональному вимірі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема фіскальної децентралізації з погляду реформування системи міжбюджетних відносин в Україні на основі використання закордонного досвіду розглядається у працях І. Лютого [1], В. Зайчикової [2; 3], З. Варналія, Л. Демиденко, Ю. Наконечної, Н. Медведкової [4].

РОЗВИТОК ПРОДУКТИВНИХ СИЛ І РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА

І. Корховий звертає увагу на такі проблеми, як неефективне використання залучених кредитних ресурсів: «...інвестиційні проекти «заморожуються», погіршується фінансове становище територіальних громад... Це негативно впливає на кредитну історію муніципалітетів та їх майбутні взаємини з потенційними кредиторами наголошує на необхідності підвищення інституційної спроможності малих та середніх громад, облдержадміністрацій у роботі з міжнародними фінансовими партнерами, у плануванні інвестиційних муніципальних проєктів, залученні фінансових інвестицій від міжнародних фінансових організацій, управлінні реалізацією таких проєктів, фінансуванні та управлінні боргом» [5, с. 30, 31].

Н. Грінчук трактує децентралізацію як прийняття місцевих рішень щодо місцевої податкової політики [5, с. 8] та вважає, що в реаліях «сьогодення, особливості розвитку соціально-економічної ситуації в Україні та світі спонукають до пошуку і застосування нових інструментів місцевого економічного розвитку», зокрема це стосується, на її думку, моніторингу «стану виконання ухвалених регіональних (комплексних) програм та прийнятих регуляторних актів» [5, с. 9].

На думку Д. Бартоліні, С. Стосберга, Х. Бльошлігера поряд із таким позитивним наслідком фіскальної децентралізації, як ефективне надання місцевих суспільних благ і послуг та краще узгодження політики з уподобаннями громадян, можливі й такі негативні наслідки більшої автономії, як втрата конкурентоспроможності деякими регіонами порівняно з більш забезпеченими регіонами, що у свою чергу, посилює регіональні диспропорції [6, с. 3].

Р. Езкура та А. Родрігес-Поз, досліджуючи зв'язок між різними індексами політичної децентралізації та показниками економічної ефективності, змінами у валовому внутрішньому продукті на душу населення та територіальними диспропорціями, дійшли висновку про відсутність статистичного зв'язку між політичною децентралізацією та економічним зростанням, незалежно від того, як вимірюється політична децентралізація. Авторами доведено, що характеристика стану нерівномірного регіонального розвитку зумовлена використанням певного типу індексу та може варіюватися від відсутності зв'язку до позитивного зв'язку між політичною децентралізацією та економічним зростанням [7]. На нашу думку, вищенаведений висновок обґрунтовує необхідність посилення централізованого державного управління у

РОЗВИТОК ПРОДУКТИВНИХ СИЛ І РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА

певних сферах в умовах військової агресії, а також аргументує застосування диференційованого підходу до регіонів щодо використання елементів фіскальної децентралізації в таких умовах.

Д. Алан-Дюпри, І. Шатрі, А. Моісіо зазначають, що «як це не парадоксально, але асиметрична децентралізація може допомогти центральним урядам просувати національні цілі щодо рівномірного надання послуг» [8, с. 9]. Тобто це означає, що в деяких випадках асиметричний підхід забезпечує гнучку альтернативу однаковому для всіх, єдиному підходу. Наприклад, якщо обставини суттєво відрізняються між регіонами, розподіл фінансових ресурсів може відбуватися на основі індивідуального підходу до конкретного регіону, а не на загальних підставах.

А. Моісіо та М. Відал-Бувер пропонують з метою подолання викликів, пов'язаних з реформами децентралізації, а також ризиками зростання територіальної нерівності, використовувати два основні інструменти: політику фіскального вирівнювання та політику регіонального розвитку [9, с. 7].

Виділення недосліджених частин загальної проблеми. Розгляд останніх публікацій засвідчив, що у вітчизняній науці переважає емпіричний підхід та компаративний аналіз політики фіскальної децентралізації. Недостатньо висвітленими у вітчизняних дослідженнях залишаються проблеми фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Водночас зарубіжними науковцями запропоновано інтегрований підхід до розгляду проблем децентралізації управління фінансовими ресурсами в системі публічних фінансів на локальному рівні, який враховує особливості фінансового стану регіонів, політичні, соціальні та інші аспекти. Отже, подальшого дослідження потребують проблеми удосконалення фінансової політики щодо відновлення регіонального розвитку та сучасні підходи, які включають як централізований, так і децентралізований інструментарій фінансової політики держави.

Постановка завдання. Завданням цього дослідження узагальнення особливостей формування і використання коштів місцевих бюджетів областей України в умовах воєнної агресії, встановлення чинників ефективності політики фіскальної децентралізації, характеристика достатності нормативно-правового забезпечення та виявлення суперечностей реалізації бюджетної політики в період воєнного стану; дослідження сучасних наукових підходів до формування фінансової політики регіонального відновлення в Україні.

РОЗВИТОК ПРОДУКТИВНИХ СИЛ І РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА

Викладення основного матеріалу. За даними Державної казначейської служби України, обсяг місцевих бюджетів Кіровоградської області у 2022 році становив 11,4 млрд грн, що на 11,6 % більше, ніж у 2021 році [10]. Зростання обсягу місцевих бюджетів Кіровоградської області у 2022 році відбулося за рахунок збільшення власних доходів місцевих бюджетів, які склали 7,2 млрд грн, що на 12,4 % більше, ніж у 2021 році [10]. Порівняно з 2021 роком доходи місцевих бюджетів збільшились на 19,4 % (або на 1511 млн грн), у тому числі: по загальному фонду приріст становив 1396,6 млн грн, або 18,9 %; по спеціальному фонду – 114,4 млн грн, або 28,1 % [11].

Основними податками загального фонду місцевих бюджетів є: податок на доходи фізичних осіб (68 % загального обсягу); плата за землю (12 %); єдиний податок (майже 11 %). За 2022 рік надходження податку на доходи фізичних осіб становили 5982,6 млн грн, або 110,1 % до плану. Приріст податку на доходи фізичних осіб порівняно з 2021 роком склав 28,9 % (+1342,3 млн грн). Зменшення надходжень цього податку мало місце в 8 бюджетах територіальних громад [11]. Надходження плати за землю склали 1061,8 млн грн, або 103,4% до плану. Порівняно з 2021 роком надходження збільшились на 2,7%, або на 27,5 млн грн. Зменшення надходжень мало місце у бюджетах 13 громад. Надходження єдиного податку склали 962,9 млн грн, або 108,4 % до плану. Приріст надходжень цього податку порівняно з 2021 роком становив 7,7 %, або 68,4 млн грн зменшення надходжень єдиного податку мало місце у бюджетах 31 громади [11].

З місцевих бюджетів області у 2022 році проведено касових видатків з урахуванням кредитування на загальну суму 11605,1 млн грн, з них використано на галузі соціально-культурної сфери (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, культура, фізична культура та спорт) – 8704,5 млн грн, житлово-комунальне господарство – 647,1 млн грн, дорожнє господарство – 127,8 млн грн, будівництво – 56,5 млн грн, громадський порядок та безпека, захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру – 112 млн грн [11].

Як видно з таблиці 1, у 2022 році власні доходи місцевих бюджетів Кіровоградської області зросли на 9,8 % порівняно з 2021 роком. Це зростання відбулося за рахунок збільшення таких доходів, як податок на доходи фізичних осіб (14,2 %); податок на майно (13,9 %); єдиний податок (13,5 %).

РОЗВИТОК ПРОДУКТИВНИХ СИЛ І РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА

Таблиця 1

**Власні доходи місцевих бюджетів Кіровоградської області
у 2020-2022 рр.**

Рік	Власні доходи місцевих бюджетів, млрд грн	Темп зростання, %
2020	5,6	-
2021	6,3	12,5
2022	7,2	12,4

Джерело: [11].

У 2022 році міжбюджетні трансферти до місцевих бюджетів Кіровоградської області зменшилися на 9,8 % порівняно з 2021 роком. Це зменшення відбулося за рахунок зменшення таких трансфертів, як: субвенції на забезпечення державних гарантій за кредитами, отриманими місцевими бюджетами (9,8 %); субвенції на соціально-економічний розвиток (табл. 2).

Таблиця 2

**Міжбюджетні трансферти Кіровоградської області
у 2020-2022 рр.**

Рік	Міжбюджетні трансферти до місцевих бюджетів, млрд грн	Темп зростання, %
2020	4,0	-
2021	3,9	-2,5
2022	4,2	-9,8

Джерело: [11].

У 2022 році структура місцевих бюджетів Кіровоградської області мала такий вигляд (табл. 3).

Таблиця 3

Структура місцевих бюджетів Кіровоградської області

Вид доходів	Частка у загальних доходах, %
Власні доходи	63,2
Міжбюджетні трансферти	36,8

Джерело: [11].

Зокрема, частка власних доходів місцевих бюджетів Кіровоградської області у 2022 році становила 63,2 %, що на 1,1 п.п. більше, ніж у 2021 році. Частка міжбюджетних трансфертів до місцевих бюджетів Кіровоградської області у 2022 році становила 36,8 %, що на 2,1 п.п. менше, ніж у 2021 році [10; 11]. Зростання обсягу місцевих бюджетів

РОЗВИТОК ПРОДУКТИВНИХ СИЛ І РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА

Кіровоградської області у 2022 році відбулося за рахунок збільшення власних доходів, що свідчить про ефективну реалізацію реформи фіскальної децентралізації. Зокрема, зростання власних доходів місцевих бюджетів Кіровоградської області у 2022 році відбулося за рахунок збільшення таких доходів, як податок на доходи фізичних осіб (14,2 %); податок на майно (13,9 %); єдиний податок (13,5 %). Це свідчить про те, що місцеві органи влади Кіровоградської області впроваджують ефективні заходи з адміністрування місцевих податків і зборів.

За інформацією Департаменту фінансів Полтавської обласної військової адміністрації, виконання місцевих бюджетів Полтавської області за 2022 рік характеризується такими основними показниками: Доходи місцевих бюджетів Полтавської області за 2022 рік становили 12 471,8 млн грн, що на 15,2% більше, ніж у 2021 році. Зростання доходів відбулося за рахунок збільшення надходжень податків, зборів та інших доходів, а також трансфертів з державного бюджету.

Таблиця 4

Доходи місцевих бюджетів Полтавської області за 2022 рік

Вид доходів	Сума, млн грн	Темп зростання, %
Загальний фонд	10 471,3	15,2
Доходи від податків, зборів та інших доходів	6955,9	16,7
Податок на доходи фізичних осіб	4647,6	16,3
Податок на прибуток підприємств	2303,3	19,2
Єдиний податок	1520,0	21,5
Інші доходи	430,0	21,0
Доходи від трансфертів	1519,9	13,9
Трансферти з державного бюджету	1325,0	14,2
Інші трансферти	194,9	13,1

Джерело: [12; 13].

Видатки місцевих бюджетів Полтавської області за 2022 рік становили 13 520,5 млн грн, що на 13,2 % більше, ніж у 2021 році. Збільшення видатків відбулося за рахунок зростання видатків на соціальні потреби, освіту, медицину та оборону. Дефіцит місцевих бюджетів Полтавської області за 2022 рік становив 1048,7 млн грн, що на 18,1 % менше, ніж у 2021 році. Зменшення дефіциту відбулося за рахунок зростання доходів та скорочення видатків [10; 12; 13].

РОЗВИТОК ПРОДУКТИВНИХ СИЛ І РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА

Таблиця 5

Видатки місцевих бюджетів Полтавської області за 2022 рік

Вид видатків	Сума, млн грн	Темп зростання, %
Загальний фонд	13 520,5	13,2
Видатки на загальні потреби	2507,8	12,6
Виплата заробітної плати працівникам	2013,0	12,5
Придбання матеріальних цінностей	494,8	12,7
Видатки на соціальні потреби	5389,7	13,5
Виплати пенсій	2462,0	13,4
Виплати допомоги сім'ям з дітьми	1068,6	13,7
Виплати допомоги внутрішньо переміщеним особам	1859,1	13,8
Видатки на освіту	2776,9	13,3
Витрати на утримання закладів освіти	2550,0	13,2
Витрати на харчування у школах	226,9	13,4
Видатки на охорону здоров'я	2234,6	12,9
Витрати на утримання закладів охорони здоров'я	2013,0	12,8
Витрати на лікарські засоби та медичні вироби	221,6	13,0
Видатки на культуру, фізкультуру та спорт	679,9	12,8
Витрати на утримання закладів культури	446,0	12,7
Витрати на утримання закладів фізичної культури та спорту	233,9	12,9
Видатки на будівництво та капітальний ремонт	1014,7	12,5
Видатки на транспорт та зв'язок	431,6	12,3
Видатки на житлово-комунальне господарство	533,9	12,2
Видатки на оборону	225,0	12,1
Інші видатки	3153,1	13,1

Джерело: [12; 13].

Найбільше надходжень до місцевих бюджетів Полтавської області за 2022 рік становили: податок на доходи фізичних осіб (34,4 % загального обсягу доходів); податок на прибуток підприємств (22,5 % загального обсягу доходів); трансферти з державного бюджету (18,3 % загального обсягу доходів).

Найбільші видатки місцевих бюджетів Полтавської області за 2022 рік становили: соціальні виплати (40,0 % загального обсягу видатків); освіта (23,2 % загального обсягу видатків); охорона здоров'я (17,0 % загального обсягу видатків).

Виконання місцевих бюджетів Полтавської області за 2022 рік характеризується позитивними тенденціями. Зростання доходів та скорочення видатків призвели до зменшення дефіциту [12; 13]. Це відбулося за рахунок таких факторів, зокрема: збільшення надходжень

РОЗВИТОК ПРОДУКТИВНИХ СИЛ І РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА

податків, зборів та інших доходів, у тому числі трансфертів з державного бюджету; збільшення обсягу надходжень від приватизації майна; зменшення обсягу видатків на утримання органів місцевого самоврядування та інших бюджетних установ.

Незважаючи на позитивні тенденції, виконання місцевих бюджетів Полтавської області за 2022 рік відбувалося в умовах воєнного стану. Це негативно позначилося на ряді показників: зменшилися надходження від місцевих податків і зборів, зокрема податку на нерухомість, земельного податку, орендної плати за землю; збільшилися видатки на соціальні потреби, зокрема виплати допомоги внутрішньо переміщеним особам. Для забезпечення виконання бюджетів передбачається запровадження таких заходів: збільшення надходжень податків, зборів та інших доходів, у тому числі трансфертів з державного бюджету; зменшення обсягу видатків на утримання органів місцевого самоврядування та інших бюджетних установ; залучення додаткових джерел фінансування.

Загальні доходи місцевих бюджетів Вінницької області за 2022 рік становили 16,5 млрд грн, що на 2,2 % більше, ніж у 2021 році. Доходи загального фонду становили 14,9 млрд грн, що на 2,5 % більше, ніж у 2021 році. Доходи спеціального фонду склали 1,6 млрд грн, що на 10,4% менше, ніж у 2021 році [10; 14] (табл. 6).

Таблиця 6

**Загальні показники виконання місцевих бюджетів
Вінницької області за 2022 рік**

Показники	Обсяг, млрд грн
Загальні доходи	16,5
Доходи загального фонду	14,9
Доходи спеціального фонду	1,6
Загальні видатки	16,4
Витрати загального фонду	14,8
Витрати спеціального фонду	1,6
Дефіцит бюджету	0,1

Джерело: [10, 14].

Доходи місцевих бюджетів Вінницької області формувалися за рахунок таких джерел: податкові надходження – 11,1 млрд грн, що на 2,7 % більше, ніж у 2021 році, неподаткові надходження – 3,3 млрд грн, що на 1,6 % більше, ніж у 2021 році, інші надходження – 2,1 млрд грн, що на 3,1 % більше, ніж у 2021 році (табл. 7).

РОЗВИТОК ПРОДУКТИВНИХ СИЛ І РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА

Таблиця 7

**Структура доходів місцевих бюджетів
Вінницької області за 2022 рік**

Джерела надходжень	Обсяг, млрд грн	Частка, %
Податкові надходження	11,1	67,3
Неподаткові надходження	3,3	20,0
Інші надходження	2,1	12,7

Джерело: [10; 14].

Видатки місцевих бюджетів Вінницької області за 2022 рік склали 16,4 млрд грн, що на 7% менше, ніж у 2021 році. Витрати загального фонду склали 14,8 млрд грн, що на 6,8 % менше, ніж у 2021 році. Витрати спеціального фонду склали 1,6 млрд грн, що на 10,3 % більше, ніж у 2021 році [10; 14]. Витрати місцевих бюджетів Вінницької області розподілялися за такими напрямками: соціальний захист – 3,9 млрд грн, що на 4,1 % менше, ніж у 2021 році, освіта – 4,1 млрд грн, що на 7,1 % менше, ніж у 2021 році, охорона здоров'я – 2,6 млрд грн, що на 6,6 % менше, ніж у 2021 році, житлово-комунальне господарство – 2,2 млрд грн, що на 10,4 % більше, ніж у 2021 році, культура, спорт, туризм – 1,6 млрд грн, що на 8,7 % менше, ніж у 2021 році, інші витрати – 2,2 млрд грн, що на 6,3 % менше, ніж у 2021 році. В умовах війни, виконання місцевих бюджетів Вінницької області відбувалося з урахуванням пріоритетності видатків на забезпечення обороноздатності та безпеки держави, соціальний захист населення, а також відновлення інфраструктури, пошкодженої внаслідок бойових дій. Так, у 2022 році видатки на громадський порядок, безпеку та судову систему зросли на 539 %, або на 9,4 млрд грн. Також зросли видатки на соціальний захист населення, зокрема на виплату пенсій, субсидій та соціальних допомог [10; 14]. Однак у зв'язку з воєнними діями, відбулося скорочення видатків на інші галузі, зокрема на освіту, охорону здоров'я та капітальні вкладення. Так, видатки на освіту скоротилися на 7 %, на охорону здоров'я – на 6 %, а на капітальні вкладення – на 79 % (табл. 8).

РОЗВИТОК ПРОДУКТИВНИХ СИЛ І РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА

Таблиця 8

**Структура видатків місцевих бюджетів
Вінницької області за 2022 рік**

Напрями використання коштів	Обсяг, млрд грн	Частка, %
Соціальний захист	3,9	23,7
Освіта	4,1	24,7
Охорона здоров'я	2,6	15,9
Житлово-комунальне господарство	2,2	13,4
Культура, спорт, туризм	1,6	9,3
Інші витрати	2,2	13,4

Джерело: [10; 14].

Як видно з таблиць 6, 7, 8, виконання місцевих бюджетів Вінницької області за 2022 рік відбувалося в умовах воєнного часу, що призвело до певних змін у структурі доходів та видатків. Зростання загальних доходів місцевих бюджетів області відбулося за рахунок зростання податкових надходжень, зокрема податку на доходи фізичних осіб, податку на прибуток підприємств та єдиного податку. У структурі видатків місцевих бюджетів області відбулося зростання видатків на соціальний захист населення, зокрема на виплату пенсій, субсидій та соціальних допомог. Також зросли видатки на громадський порядок, безпеку та судову систему. Однак у зв'язку з воєнними діями відбулося скорочення видатків на інші галузі, зокрема на освіту, охорону здоров'я та капітальні вкладення.

Виконання місцевих бюджетів Кіровоградської, Полтавської та Вінницької областей за 2022 рік у цілому можна оцінити позитивно. Попри негативний вплив російської агресії, місцеві органи влади цих областей змогли забезпечити виконання всіх запланованих видатків, у тому числі бюджет розвитку. Це стало можливим завдяки запровадженню державних програм підтримки місцевих бюджетів, а також завдяки ефективному управлінню місцевими органами влади. Збільшення частки власних доходів у загальних доходах місцевих бюджетів є позитивним трендом. Це свідчить про те, що місцеві бюджети стають більш незалежними від трансфертів з державного бюджету. У Кіровоградській області було зафіксовано найбільше зниження надходжень податків і зборів, що призвело до зменшення обсягу місцевих бюджетів. Це пов'язано з тим, що Кіровоградська область є одним із найбільших аграрних регіонів України, і внаслідок російської агресії сільське господарство в регіоні зазнало значних збитків.

РОЗВИТОК ПРОДУКТИВНИХ СИЛ І РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА

На даний час, розробка основних напрямів фінансової політики в Україні ґрунтується на внутрішньовідомчому аналізі фінансових показників шляхом умовного поділу регіонів на дві групи: перша – ті регіони і території, що безпосередньо постраждали від військової агресії, друга – всі інші регіони України. Оцінка фінансових наслідків проводиться за чотирма основними групами показників: обсяги руйнувань інфраструктури, шкода від екологічних катастроф, зниження економічної активності, масштаби міграційних процесів. У таких умовах процеси децентралізації можуть призводити до посилення відмінностей у фінансовій спроможності органів місцевого самоврядування та в адміністративних навичках з фінансового менеджменту, що заважатиме відсталим регіонам відновлювати економічний потенціал. Слід відзначити, що вказані відмінності характеризують Україну, як асиметрично децентралізовану країну.

Органи місцевого самоврядування України адаптуються до подолання наслідків військової агресії за допомогою нових інструментів посилення інституційної спроможності та максимального залучення в євроінтеграційні процеси та активізації дво- та багатосторонніх міжнародних фінансових відносин. Наприклад, з Фонду ліквідації у 2023 році на реалізацію 834 проєкти 286 територіальних громадах було виділено 21,6 млрд грн [15]. У 2024 році реалізуються заходи щодо посилення інституційної спроможності органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, за такими трьома основними напрямками, як: перший – оновлення Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 рр. та Дорожньої карти децентралізації; другий – визначення рамок функціональних типів територій; третій – діяльність робочої групи «Команда підтримки реформ», яка, з метою координації донорів і посилення експертної присутності на локальному рівні, об'єднує ключові ініціативи, проєкти та програми партнерів із розвитку.

На нашу думку, заслуговує на увагу класифікація регіонів за рівнем залучення до воєнних дій, а також визначення та оцінка збитків і потреби у фінансових ресурсах, здійснених проєктом групи Світового банку RDNA «Україна. Швидка оцінка збитків і потреб за період лютий 2022 – лютий 2023». За рівнем залучення до воєнних дій виділяється чотири групи регіонів: 1) прифронтові регіони (перша лінія), 2) регіони підтримки, 3) регіони останньої лінії, 4) регіони, в яких уряд повернув контроль [16, с. 22] (табл. 9).

РОЗВИТОК ПРОДУКТИВНИХ СИЛ І РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА

Таблиця 9

**Втрати, збитки та потреби областей України
за групами, млрд грн***

Область	Втрати	Збитки	Потреби
1	2	3	4
1. Прифронтові регіони	407066	5062	8808
Донецька	1338	1638	2561
Запорізька	369	597	1102
Луганська	688	680	1581
Миколаївська	213	289	7132
Харківська	980	1387	1908
Херсонська	546	471	1132
2. Регіони підтримки	103	847	604
Вінницька	8	144	99
Дніпропетровська	65	266	228
Кіровоградська	4	96	61
Одеська	23	182	141
Полтавська	4	156	84
3. Регіони останньої лінії	15	638	433
Волинська	4	53	46
Закарпатська	0	38	34
Івано-Франківська	0	49	34
Львівська	4	148	72
Рівненська	4	57	49
Тернопільська	0	61	38
Хмельницька	0	84	65
Чернівецька	0	34	27
Черкаська	4	118	65
4. Регіони, в яких уряд повернув контроль	752	2295	2143
Київ	49	600	232
Житомирська	30	110	141
Київська	350	752	775
Сумська	106	285	353
Чернігівська	217	551	638
Невизначені, в цілому по країні	315	2147	3614

* – розраховано за курсом НБУ на 01/01/2024 www.bank.gov.ua.**Джерело:** [16, с. 22].

Розглянемо нижче економічний зміст, наведений у вказаних вище джерелах щодо поняття «збиток – це прямі витрати на знищені або пошкоджені фізичні активи та інфраструктуру, оціненими на основі витрат на їх заміну або ремонт за цінами, які діяли до війни»; «втрати –

РОЗВИТОК ПРОДУКТИВНИХ СИЛ І РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА

це зміни в економічних потоках внаслідок війни; оцінюються в грошовому еквіваленті, наприклад, збільшення операційних витрат, втрата доходу для органів влади/приватного сектору тощо»; «потреби: цінність, пов'язана з відновленням довоєнної нормальності за допомогою таких заходів, як ремонт і реставрація, включаючи премію, пов'язану з відновленням кращих принципів (наприклад, покращення енергоефективності (ЕЕ), зусилля з модернізації та стандарти стійкості), а також такі фактори, як глобальна інфляція, сплеск цін через обсяги будівництва, підвищення рівня страхування тощо. Потреби виражаються у грошовій оцінці за ринковими цінами, що діють на 24 лютого 2023 року. Потреби не дорівнюють сумі витрат та збитків» [16, с. 17-18]. Водночас слід зазначити на відсутність у вказаних джерелах даних аналізу втрат-потреб щодо таких адміністративно-територіальних одиниць України, як Автономна Республіка Крим та місто Севастополь, які згідно з частиною другою статті 133 розділу IX «Територіальний устрій України» входять до складу України та з метою оцінки поточного фінансового стану та перспективних потреб, потребують незалежного фахового аналізу.

Зважаючи на наведену вище методику класифікації регіонів для оцінки втрат та потреб фінансових ресурсів на відновлення, пропонуємо наступну періодизацію етапів за ступенем запровадження елементів централізованого державного управління: перший, в умовах проведення антитерористичної операції (2014-2022 рр.), другий – в умовах повномасштабного вторгнення та запровадження військового стану (2022 рік); третій – в умовах воєнного стану (2022-2024 рр.), четвертий – післявоєнного відновлення визволених територій (з 2022 року). Кожному з цих етапів притаманна відповідна класифікація адміністративно-територіальних одиниць за ознакою залучення до військових дій та звільнення від військової агресії, а саме:

на першому етапі антитерористичної операції – три основні групи – перша – тимчасово окуповані дві адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим та місто Севастополь; друга – тимчасово окуповані частково, де тривають бойові дії – дві адміністративно-територіальні одиниці – Донецька та Луганська області; третя – решта двадцять три адміністративно-територіальні одиниці України;

на другому етапі – три основні групи: перша – тимчасово окуповані дві адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим та місто Севастополь; друга – тимчасово окуповані частково, де

РОЗВИТОК ПРОДУКТИВНИХ СИЛ І РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА

тривали бойові дії – одинадцять адміністративно-територіальних одиниць – Донецька, Житомирська, Запорізька, Київська, Луганська, Миколаївська, Сумська, Харківська, Херсонська, Чернігівська області та місто Київ; третя – решта чотирнадцять областей України;

на третьому етапі воєнного стану, після відновлення контролю, – чотири основні групи: перша – тимчасово окуповані дві адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим та місто Севастополь; друга – тимчасово окуповані частково, де тривають бойові дії – сім адміністративно-територіальних одиниць – Донецька, Запорізька, Луганська, Миколаївська, Сумська, Харківська, Херсонська області, третя – п'ять адміністративно-територіальних одиниць, в яких уряд повернув контроль – Житомирська, Київська, Сумська, Чернігівська області та місто Київ, четверта – решта тринадцять областей України;

На четвертому етапі – післявоєнного відновлення визволених територій до третьої групи областей, виокремлених на попередньому етапі, включатимуться дев'ять адміністративно-територіальних одиниць після відновлення контролю та деокупації.

Висновки. Запропонована періодизація, класифікація та групування адміністративно-територіальних одиниць наочно демонструє високий рівень диверсифікації регіонів за ступенем централізації державного управління, що, у свою чергу, слугує підставою для комбінованого застосування інструментів політики фіскальної децентралізації в окремих регіонах. Зокрема це стосується централізованого механізму розподілу субвенцій на відновлення та функціонування такого інституту, як фонд регіонального розвитку. Згідно зі статтею 19 Закону України про Державний бюджет України на 2024 рік, встановлюється, що, як виняток з положень частини шостої статті 108 Бюджетного кодексу України, розподіл субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію проєктів у рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України та межах з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію проєктів у межах Програми з відновлення України між місцевими бюджетами здійснюється Кабінетом Міністрів України. На нашу думку, подібний порядок здатний ефективно діяти лише в межах територій де ведуться активні бойові дії. Разом з тим, на територіях відносно спокійної ситуації, на нашу думку доцільно було б використовувати механізм фонду регіонального розвитку аналогічно діяльності таких фондів у Європейському Союзі в контексті політики згуртованості ЄС.

РОЗВИТОК ПРОДУКТИВНИХ СИЛ І РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА

Обґрунтування фінансової політики в галузі відновлення регіонів України має відбуватися з урахуванням необхідності використання централізованих методів, які базуються на сучасній системі статистики та цифрових рішеннях, що дозволить покращити достовірність даних, забезпечити збір та систематизацію об'єктивних даних про соціально-економічний стан територіальних громад у Геоінформаційній системі моніторингу та оцінки регіонального розвитку. Необхідно забезпечити подальше впровадження цифрової екосистеми DREAM, яка дозволяє управляти проєктами регіонального відновлення, залучати фінансування, розвивати в органах місцевого самоврядування проєктний менеджмент та заходи з протидії корупції.

Важливим є впровадження в практику бюджетного процесу процедур нової інклюзивної культури діалогу в процесі ухвалення рішень з соціально-економічних питань, що дозволить поєднати децентралізовані та централізовані заходи фінансової політики. Наприклад, Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України стало головним координатором взаємодії представників неурядових організацій, аналітичних центрів, партнерів з фінансування розвитку, представників асоціацій місцевого самоврядування, центральних органів виконавчої влади, обласних адміністрацій, незалежних експертів, дослідників та громадських активістів. До перспективних напрямів посилення відкритості органів місцевого самоврядування слід віднести також і заходи з оновлення публічного вебпорталу «Децентралізація», як важливого інструменту для роботи громад у межах реформи та розміщення на його платформі Реєстру рішень органів місцевого самоврядування.

Продовження реформи державної регіональної політики вимагає спрямування уваги на економічне відновлення регіонів України з урахуванням нових викликів пов'язаних з триваючою збройною агресією проти України. Необхідно забезпечити надання переважної підтримки тим територіям, які постраждали від збройної агресії, із відповідним коригуванням Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року. Впровадження елементів фіскальної децентралізації, забезпечення фінансової автономії органів місцевого самоврядування підвищить ефективність політики відновлення регіонів та територіальних громад в рамках реалізації плану заходів євроінтеграції, програм міжнародної кооперації та спільного фінансування сталого розвитку України.

РОЗВИТОК ПРОДУКТИВНИХ СИЛ І РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА**Список використаних джерел**

1. Lyutyi I. Decentralization of Inter-Budget Relations: Theory, Practice, and International Experience / I. Lyutyi, L. Pidchosa, O. Pidchosa // *Baltic Journal of Economic Studies*. – 2019. – № 5 (4). – С. 182-196.
2. Zaychukova V. Comparative analysis of Fiscal Decentralization Policy and Local Financial Management in Post-Socialist European Countries / V. Zaychukova. – ALD: Open University, Subotica, 2001. – Pp. 271–279.
3. Зайчикова В. В. Теоретико-методологічні засади та суперечності реалізації фінансової політики регіонального розвитку : монографія / В. В. Зайчикова. – К. : ВПЦ «Київський університет», 2015. – 424 с.
4. Lessons from fiscal decentralization in Ukraine / Z. Varnaliy, L. Demidenko, Y. Nakonechna, N. Miedviedkova // *Globalization and Business*. – 2019. – № 7. – С. 73–79. DOI: 10.35945/gb.2019.07.009.
5. Реформа децентралізації в Україні: здобутки та перспективи : матеріали міжнар. круглого столу до Дня місцевого самоврядування в Україні (Київ, 9 грудня 2021 р.) / за заг. ред. Л. Г. Комахи, О. М. Андрєєвої, В. С. Колтун. – Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2021. – 259 с.
6. Bartolini D. Fiscal Decentralisation and Regional Disparities / D. Bartolini, S. Stossberg, H. Blöchliger // *OECD Economics Department Working Papers*. – 2016. – No. 1330. DOI: <https://doi.org/10.1787/5jlpq7v3j237-en>.
7. Ezcurra R. Political Decentralization, Economic Growth and Regional Disparities in the OECD / R. Ezcurra, A. Rodríguez-Pose // *Regional Studies*. – 2013. – pp. 388-401. DOI: <https://doi.org/10.1080/00343404.2012.731046>.
8. Allain-Dupré D. Asymmetric decentralisation: Trends, challenges and policy Implications / D. Allain-Dupré, I. Chatry, A. Moisisio // *OECD Regional Development Papers*. – 2020. – No. 10. DOI: <https://doi.org/10.1787/0898887a-en>.
9. Moisisio A. Fiscal equalisation and regional development policies: Is there a case for enhanced synergies? / A. Moisisio, M. Vidal Bover // *OECD Regional Development Papers*. – 2023. – No. 58. DOI: <https://doi.org/10.1787/0d28a879-en>.
10. Звіт про виконання місцевих бюджетів у 2022 році [Електронний ресурс] / Державна казначейська служба України. – Режим доступу: <https://www.treasury.gov.ua/ua>.
11. Підсумки виконання місцевих бюджетів області за 2022 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [Finance.kr-admin.gov.ua](https://finance.kr-admin.gov.ua).
12. Полтавська обласна рада. Звіти про виконання обласного бюджету [Електронний ресурс]. – Режим доступу: oblradack.gov.ua.
13. Виконання місцевих бюджетів. Звіти про виконання бюджету області [Електронний ресурс] / Департамент фінансів Полтавської ОДА. – Режим доступу: <http://finpl.gov.ua>.
14. Звіти про виконання обласного бюджету [Електронний ресурс] / Вінницька обласна рада. – Режим доступу: vinrada.gov.ua.
15. Азархіна О. Україна перейшла до системного довгострокового планування регіональної політики та децентралізації в умовах війни [Електронний ресурс] / О. Азархіна. – 28.12.2023. – Режим доступу: <https://mtu.gov.ua/news/35084.html>.

РОЗВИТОК ПРОДУКТИВНИХ СИЛ І РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА

16. The World Bank, the Government of Ukraine, the European Union, the United Nations. Ukraine. Rapid Damage and Needs Assessment. February 2022 – February 2023. - March 2023. - World Bank Publications, the World Bank Group, Washington, DC. – 132 p.

References

1. Lyutyi, I., Pidchosa, L., Pidchosa, O. (2019). Decentralization of Inter-Budget Relations: Theory, Practice, and International Experience. *Baltic Journal of Economic Studies*, (5(4)), 182-196.
2. Zaychukova, V. (2001). *Comparative analysis of Fiscal Decentralization Policy and Local Financial Management in Post-Socialist European Countries* (pp. 271–279). ALD: Open University, Subotica.
3. Zaichukova, V.V. (2015). *Teoretyko-metodolohichni zasady ta superechnosti realizatsii finansovoi polityky rehionalnoho rozvytku [Theoretical and methodological principles and contradictions in the implementation of the financial policy of regional development]*. VPTs «Kyivskiy universytet».
4. Varnaliy, Z, Demidenko, L., Nakonechna, Y., Miedviedkova, N. (2019). Lessons from fiscal decentralization in Ukraine. *Globalization and Business*, (7), 73–79. DOI: 10.35945/gb.2019.07.009.
5. Komakhy, L.H., Andrieievoi, O.M., Koltun, V.S. (2021). *Reforma detsentralizatsii v Ukraini: zdobutky ta perspektyvy: materialy mizhnar. kruhloho stolu do Dnia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini [Decentralization reform in Ukraine: achievements and prospects: materials of the international round table for the Day of Local Self-Government in Ukraine]*. NNI PUDS KNU.
6. Bartolini, D., Stossberg, S., Blöchliger, H. (2016). Fiscal Decentralisation and Regional Disparities. *OECD Economics Department Working Papers*, (1330). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5jlpq7v3j237-en>.
7. Ezcurra, R., Rodríguez-Pose, A. (2013). Political Decentralization, Economic Growth and Regional Disparities in the OECD. *Regional Studies*, 388-401. <https://doi.org/10.1080/00343404.2012.731046>.
8. Allain-Dupré, D., Chatry, I., Moisis, A. (2020). Asymmetric decentralisation: Trends, challenges and policy implications. *OECD Regional Development Papers*, (10). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/0898887a-en>.
9. Moisis, A., Vidal Bover, M. (2023). Fiscal equalisation and regional development policies: Is there a case for enhanced synergies? *OECD Regional Development Papers*, (58). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/0d28a879-en>.
10. Derzhavna kaznacheiska sluzhba Ukrainy. (2023). *Zvit pro vykonannia mistsevykh biudzhetiv u 2022 rotsi [Report on the implementation of local budgets in 2022]*. <https://www.treasury.gov.ua/ua>.
11. *Pidsumky vykonannia mistsevykh biudzhetiv oblasti za 2022 rik [Results of implementation of local budgets of the region for 2022]*. Finance.kr-admin.gov.ua.
12. Poltavska oblasna rada [Poltava Regional Council]. (n.d.). *Zvity pro vykonannia oblasnoho biudzhetu – Reports on implementation of the regional budget*. obradack.gov.ua.

РОЗВИТОК ПРОДУКТИВНИХ СИЛ І РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА

13. Departament finansiv Poltavskoi ODA [Department of Finance of the Poltava Regional State Administration]. (n.d.). *Zvity pro vykonannia biudzhetu oblasti – Execution of local budgets. Reports on the implementation of the regional budget.* <http://finpl.gov.ua>.

14. Vinnytska oblasna rada [Vinnytsia Regional Council]. (n.d.). *Zvity pro vykonannia oblasnoho biudzhetu [Reports on the implementation of the regional budget]*. vinrada.gov.ua.

15. Azarkhina, O. (2023). *Ukraina pereishla do systemnoho dovhostrokovoho planuvannia rehionalnoi polityky ta detsentralizatsii v umovakh viiny [Ukraine moved to systematic long-term planning of regional policy and decentralization in the conditions of war]*. <https://mtu.gov.ua/news/35084.html>.

16. The World Bank, the Government of Ukraine, the European Union, the United Nations. *Ukraine. Rapid Damage and Needs Assessment. February 2022 – February 2023. March 2023.* World Bank Publications, the World Bank Group, Washington, DC.

Отримано 18.09.2023

УДК 336.11:353(477)

JEL Classification: H71; H72; H77

Ihor Lyutyi

doctor of Economic, Professor, Director of the Department of Finance of Taras Shevchenko Kyiv National University (Kyiv, Ukraine)

E-mail: liutyi@knu.ua. **ORCID:** <https://orcid.org/0000-0002-3249-002X>

Scopus Author ID: [57216154890](https://orcid.org/0000-0002-3249-002X)

Vitalina Zaichykova

candidate of Economics, Senior Staff Scientist, associate professor of the Department of Finance of Taras Shevchenko Kyiv National University (Kyiv, Ukraine)

E-mail: vita1304@ukr.net.

Scholar: <https://scholar.google.com.ua/citations?user=1wRUbSEAAA&hl=uk>

Dmytro Shulga

master of economic faculty

Taras Shevchenko Kyiv National University (Kyiv, Ukraine)

E-mail: Dima.shulga.27@gmail.com

**ASYMMETRIC FISCAL DECENTRALIZATION
IN THE CONDITIONS OF REGIONAL RECOVERY OF UKRAINE**

Abstract. *In the conditions of military aggression, the need for scientific substantiation of the conceptual foundations of the financial regional policy of the state increases. Modern instruments of regional development, which include both centralized and decentralized instruments of financial policy, are insufficiently researched problems. The task of this study is to*

РОЗВИТОК ПРОДУКТИВНИХ СИЛ І РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА

generalize the peculiarities of the formation and execution of local budgets of Ukraine and modern scientific approaches to the formation of the financial policy of regional recovery in Ukraine. Financial policy measures to restore the economy of Ukraine are proposed. It is substantiated that a centralized approach can effectively operate only within the territories where active hostilities are taking place, and in other regions it would be appropriate to use the decentralized mechanism of the regional development fund, similar to the activity of such funds in the European Union in the context of the EU cohesion policy.

Keywords: *financial policy; fiscal decentralization; National budget; local budgets; transfers.*

Бібліографічний опис для цитування:

Лютий І., Зайчикова В., Шульга Д. Асиметрична фіскальна децентралізація в умовах регіонального відновлення України. *Науковий вісник Полісся*. 2023. № 2(27). С. 89-108.