

**В. М. Опарін****ДОМИНАНТИ ТА ПРІОРИТЕТИ ФІНАНСОВОГО  
ВИРІВНЮВАННЯ В УКРАЇНІ**

*У статті досліджено теоретичні засади та практичні проблеми вирівнювання фінансового потенціалу адміністративно-територіальних утворень і населених пунктів із метою забезпечення збалансованого розвитку України. Визначено термінологію, що характеризує цю складову фінансової політики; наведено авторське трактування понять “фінансове вирівнювання” та “бюджетне регулювання”. З’ясовано, що домінантою фінансового вирівнювання має бути згладжування розриву у фінансовій забезпеченості регіональних потреб, а не фінансова зрівнялівка на базі територіального перерозподілу доходів і ресурсів. Виокремлено дві складові фінансового вирівнювання, такі як місцева ініціатива та загальнодержавне регулювання. Доведено, що його вихідним компонентом повинна бути насамперед місцева ініціатива на основі формування й реалізації відповідними органами власних програм регіонального розвитку. Обґрунтовано необхідність створення фонду регіонального розвитку на обласному рівні, а не в державному бюджеті, як це передбачено оновленою редакцією Бюджетного кодексу України. Запропоновано потенційні джерела формування та засади використання коштів фонду регіонального розвитку. Доведено, що передумовою його створення має стати належним чином реформована система місцевого оподаткування, передусім у вигляді надбавок до загальнодержавних податків. У контексті регіонального розвитку критично оцінено зміни до Податкового кодексу України в частині місцевого оподаткування, а також не-ефективність тривалої політики зниження податкового навантаження.*

**Ключові слова:** фінансове вирівнювання, бюджетне регулювання, бюджетні трансфери, фонд регіонального розвитку, місцеві податки та збори, місцеві позики, інвестиційні субвенції.

Літ. 19.

**В. М. Опарін****ДОМИНАНТЫ И ПРИОРИТЕТЫ ФИНАНСОВОГО  
ВЫРАВНИВАНИЯ В УКРАИНЕ**

*В статье исследованы теоретические основы и практические проблемы выравнивания финансового потенциала административно-территориальных образований и населенных пунктов с целью обеспечения сбалансированного развития Украины. Определена терминология, характеризующая эту составляющую финансовой политики; представлена авторская трактовка понятий “финансовое выравнивание” и “бюджетное регулирование”. Выяснено, что доминантой финансового выравнивания должно быть сглаживание разрыва в финансовой обеспеченности региональных нужд, а не финансовая уравниловка на базе территориального перераспределения доходов и ресурсов. Выделены две составляющие финансового выравнивания, такие как местная инициатива и общегосударственное регулирование. Доказано, что его исходным компонентом должна быть прежде всего местная инициатива на основе формирования и реализации соответствующими органами собственных программ регионального развития. Обоснована необходимость создания фонда регионального развития на областном уровне, а не в государственном бюджете, как это предусмотрено обновленной редакцией Бюджетного кодекса Украины. Предложены потенциальные источники формирования и принципы использования денежных средств фонда регионального развития. Доказано, что предпосылкой его создания должна стать надлежащим образом реформированная система местного налогообложения, прежде всего в виде надбавок к общегосударственным налогам. В контексте регионального развития критически оценены изменения, внесенные*

© Опарін В. М., 2015

в Налоговый кодекс Украины в части местного налогообложения, а также неэффективность длительной политики снижения налоговой нагрузки.

**Ключевые слова:** финансовое выравнивание, бюджетное регулирование, бюджетные трансферты, фонд регионального развития, местные налоги и сборы, местные займы, инвестиционные субвенции.

Valerii Oprarin

### DOMINANTS AND PRIORITIES OF FINANCIAL EQUALIZATION IN UKRAINE

*In the article the theoretical principles and practical problems of the financial capacity equalization of the administrative-territorial entities and settlements in order to ensure balanced development in Ukraine are investigated. It is defined the terminology that characterizes this component of financial policy. The author's interpretation of the concepts of "financial equalization" and "fiscal regulation" is given. It is found that the dominant of financial equalization should envisage smoothing the gap in financial provision of regional needs and not just financial equalization based on territorial redistribution of incomes and resources. Two components of financial equalization are distinguished, such as a local initiative and national regulations. It is proved that local initiative, based on formation and implementation by relevant authorities of their own regional development programs, should be the initial component of financial equalization. It is substantiated the necessity of creating the regional development fund at the regional level rather than on the base of the state budget, as provided by updated version of the Budget Code of Ukraine. Potential sources of formation of the regional development fund and backgrounds of its usage are suggested. It is proved that properly reformed local taxation system, primarily in the form of a markup to national taxes, should be a precondition of regional development fund' creation. In the context of regional development it is critically reviewed amendments to the Tax Code of Ukraine regarding the local taxation and inefficiency of the long-term policy of the tax burden reduction.*

**Keywords:** financial equalization, fiscal regulation, budgetary transfers, regional development fund, local taxes and fees, local loans, investment grants.

**JEL classification:** H60, H61, H73, H74.

Однією з найскладніших проблем сучасних державних фінансів є розроблення ефективних механізмів територіального перерозподілу ресурсів і доходів, котрі сприятимуть, з одного боку, вирівнюванню фінансової спроможності окремих адміністративно-територіальних утворень та населених пунктів, а з другого — зацікавленості місцевих органів влади й управління в раціональному господарюванні. Цей перерозподіл, що є як об'єктивною потребою й передумовою збалансованого розвитку регіонів та країни загалом, так і джерелом генерування регіональних суперечностей, потребує належної аргументації з визначенням домінантних цінностей і пріоритетних напрямів, форм та інструментів його здійснення. Відповідно, розв'язання проблеми фінансового вирівнювання, котра стосується кожної країни, незалежно від рівня економічного розвитку, потребує всебічного наукового обґрунтування.

Проблематика фінансового вирівнювання та пов'язані з нею питання міжбюджетних відносин у контексті реформування бюджетної системи й розвитку фіскального федералізму досить глибоко досліджена багатьма вітчизняними й зарубіжними вченими, зокрема В. Андрущенко, Й. Бескидом, А. Буряченком, О. Кириленко, В. Кравченком, Р. Масгрейвом, У. Оутсом, К. Павлюк, С. Слухаєм, Ч. Тібу, В. Федосовим, О. Шишком, К. Шоупом, С. Юшком [1—14]. Незважаючи на це, доволі багато питань залишаються дискусійними.

По-перше, визначення меж територіального перерозподілу з огляду на те, що фінансове вирівнювання є об'єктивною потребою. По-друге, встановлення спрямування цього вирівнювання — згладжування відмінностей у фінансовому потенціалі (здатності самостійно продукувати доходи) окремих адміністративних одиниць, або досягнення рівноцінної фінансової бази (ресурси, які перебувають у розпорядженні місцевих органів влади для забезпечення реалізації власних і делегованих повноважень). По-третє, з'ясування засад фінансового вирівнювання — принципів розмежування доходів і видатків між бюджетами, а також міжбюджетних відносин. По-четверте, вибір форм та інструментів фінансового вирівнювання з метою якнайефективнішої реалізації державної регіональної політики.

Розглядаючи питання фінансового вирівнювання, треба насамперед чітко визначитися з термінологією. У фінансовій теорії та практиці вживається декілька понять, котрі пов'язані з цими процесами, а саме: “фінансове вирівнювання”, “бюджетне регулювання”, “міжбюджетні відносини” та “бюджетні трансферти”. На жаль, попри важливість окресленої проблематики, чіткості понятійного апарату не приділяється належної уваги.

Так, у енциклопедичному виданні “Фінанси. Бюджет. Податки: національна та міжнародна термінологія” поняття “фінансове вирівнювання” та “бюджетне регулювання” не представлені, а визначення інших понять ґрунтуються, як це впливає зі спрямованості цього видання, на чинному законодавстві. Зокрема, міжбюджетні відносини характеризуються крізь призму, по-перше, “формування доходів і витрат бюджетів різних рівнів, розподілу й перерозподілу коштів на всіх стадіях бюджетного процесу, спрямованих на забезпечення вертикального й горизонтального *бюджетного вирівнювання* (курсив наш. — Авт.) та фінансову підтримку регіонів, відповідно до законодавчого розмежування повноважень і компетенції у фінансовій сфері”; по-друге, як відносини “щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, потрібними для виконання функцій, передбачених Конституцією та законами України” [15, с. 128]. Загалом ця дефініція є досить точною, але й дещо однобокою, оскільки міжбюджетні відносини можуть виходити за межі бюджетного вирівнювання, а точніше бюджетного регулювання. Інша річ, що національне бюджетне законодавство в умовах надмірної централізованості бюджетної системи фактично виключило такі їх форми, як бюджетні позики та взаємні розрахунки, а бюджетне регулювання звело до бюджетного вирівнювання. На наш погляд, у ході реформування засад побудови бюджетної системи України з метою її децентралізації та демократизації бюджетного процесу необхідно розширити повноваження місцевих органів влади й управління у сфері міжбюджетних відносин, причому не тільки вертикально, а й горизонтально (між бюджетами одного рівня).

Термін “бюджетні трансферти” теж не включений до названого енциклопедичного видання, хоча є досить точні визначення їх видів — дотацій, субсидій і субвенцій. При цьому варто звернути увагу на два моменти. По-перше,

слід розрізняти поняття “бюджетні трансферти” і “державні трансферти”. Бюджетні трансферти та їх види (бюджетні дотації, бюджетні субсидії й бюджетні субвенції) є формами міжбюджетних відносин, які відображають передання коштів із одного бюджету до іншого на різних засадах, залежно від виду цих трансфертів. Натомість, державні трансферти, котрі мають ті самі види (державні дотації, державні субсидії та державні субвенції), є формою державної фінансової допомоги юридичним і фізичним особам, яка надається з бюджету. По-друге, слід зауважити, що у вітчизняній практиці не проведено чіткої межі між субсидіями й субвенціями. Як визначено в більшості країн, субвенції передбачають спільну участь у фінансуванні певних видатків, програм чи проектів двох сторін: надавача та одержувача коштів. Саме це на етапі надання субвенцій змушує їх одержувачів вдаватися до пошуку та мобілізації власних коштів, а під час реалізації відповідних заходів підвищує відповідальність обох сторін за раціональне й цільове використання коштів.

У глосарії до фундаментального підручника з теорії фінансів наводиться дефініція тільки одного з указаних термінів — бюджетного регулювання, під яким розуміється “діяльність органів законодавчої і виконавчої влади вищого рівня щодо розподілу і перерозподілу доходів та нормування видатків, які здійснюються з метою збалансування бюджетів нижчого рівня” [16, с. 589]. Ця дефініція підкреслює адміністративний, вертикально спрямований характер бюджетного регулювання, подібно до його здійснення в Україні. Загалом таке розуміння сутності бюджетного регулювання з певними відмінностями й нюансами переважає у вітчизняній науковій і навчальній літературі. Однак деякі автори, наприклад К. Павлюк [8, с. 342], при розгляді бюджетного регулювання наголошують на зовнішньому впливі бюджету на соціально-економічні процеси, виходячи з того, що бюджет є основним інструментом реалізації фінансової політики держави та саме за його допомогою розв’язуються конкретні завдання розвитку суспільства.

Доволі системно проблематику бюджетного регулювання дослідили В. Хлівний і З. Мацук [17, с. 122—144]. Насамперед, вони цілком аргументовано виділяють його внутрішній (збалансування окремих бюджетів у межах бюджетної системи) і зовнішній (бюджетний вплив на певні аспекти соціально-економічного розвитку) виміри. Також вони звертають увагу на дещо спрощене й звужене трактування бюджетного регулювання в його внутрішньому вимірі, котре у визначеннях більшості авторів зводиться до збалансування органами влади й управління вищого рівня бюджетів нижчого рівня. Характеризуючи бюджетне регулювання у внутрішньому вимірі, В. Хлівний і З. Мацук пропонують розглядати його як системне явище, що включає відповідних суб’єктів, певні форми й блоки (етапи).

Суб’єктами бюджетного регулювання вони визначають не лише органи влади та управління вищого рівня, а й відповідного нижчого рівня. Отже, цілком слушним є підключення до системи бюджетного регулювання органів

влади та управління нижчого рівня, які наразі фактично є лише спостерігачами в процесі бюджетного регулювання, очікуючи на дотації з державного бюджету. Підтримуючи таку позицію, хочемо додати, що питання надання дотацій із бюджетів вищого рівня має вирішуватися лише після того, як місцева влада використає всі можливості самостійного збалансування власних бюджетів, насамперед за рахунок місцевих податків і зборів.

Згадані автори вирізнили також дві форми бюджетного регулювання в його внутрішньому вимірі — вихідну й похідну. Вихідною є розмежування доходів і видатків між окремими бюджетами, а похідною — процес перерозподілу коштів за допомогою бюджетних трансфертів. На перший погляд, це дещо виходить за межі бюджетного регулювання в його традиційному розумінні. Утім, логічність такого підходу чітко простежується у виділених етапах (блоках): спочатку потрібно так розмежувати доходи й видатки між бюджетами, щоб мінімізувати подальший перерозподіл; потім місцева влада повинна максимально використати власні можливості щодо мобілізації доходів та раціоналізації видатків; і тільки після цього, якщо попередні кроки не допомогли збалансувати відповідні бюджети, доцільно розглядати питання про надання дотацій чи інших видів трансфертів.

У ст. 2 Бюджетного кодексу України (далі — Кодекс) у редакції 2015 р. наводяться визначення термінів, пов'язаних із фінансовим вирівнюванням і бюджетним регулюванням, таких як *міжбюджетні трансферти* — кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого; *субвенція* — міжбюджетний трансферт для використання на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції [18]. Окрім того, у ст. 96 Кодексу містяться дефініції інших видів міжбюджетних трансфертів, а саме: *базова дотація* — трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій; *реверсна дотація* — кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій [18]. Також передбачено додаткові дотації на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок надання пільг, установлених державою. Кодексом визначено такі види субвенцій: на виконання державних програм соціального захисту, інвестиційних програм (проектів); на підготовку робітничих кадрів; освітню; медичну; на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру; на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження; на проекти ліквідації підприємств вугільної і торфодобувної промисловості та утримання водовідливних комплексів у безпечному режимі на умовах співфінансування (50 %); інші додаткові субвенції.

Зазначені дефініції загалом є доволі точними та створюють надійне підґрунтя для їх використання на практиці. Але є певні зауваження. Так, базову

й реверсну дотації навряд чи можна визначати як інструмент горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій, оскільки вони вирівнюють не податкову, а дохідну базу окремих бюджетів та обумовлюються браком або надлишком доходів. Також навряд чи доречно вживати термін “реверсна дотація” стосовно вилучення коштів із місцевих бюджетів до державного, адже дотування є формою надання фінансової допомоги з вищого рівня до нижчого, а не навпаки.

На особливу увагу заслуговує трактування в Кодексі *міжбюджетних відносин*. Згідно зі ст. 81, це відносини між державою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України, а метою їх регулювання є забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень [18]. Проте визначення як сутності міжбюджетних відносин, так і мети їх регулювання навряд чи може бути визнане коректним. Так, під міжбюджетними відносинами розуміються відносини між суб'єктами бюджетного процесу, а не передання в різних формах коштів із одного бюджету до іншого, отже, це аж ніяк не міжбюджетні відносини. Ще некоректнішим є формулювання мети їх регулювання, котре вказує на те, що воно може здійснюватися в різні способи із застосуванням низки інструментів, у т. ч. міжбюджетних відносин. Тоді як регулювання останніх полягає у встановленні чітких правил визначення їх обсягів та порядку проведення.

Отже, дефініції понять “бюджетне регулювання”, “міжбюджетні відносини” та “бюджетні трансферти” достатньою мірою представлені в енциклопедичній, науковій і навчальній літературі та законодавчих актах. Попри певні відхилення, а іноді й неточності, вони створюють надійне підґрунтя для дослідження проблематики бюджетного регулювання та міжбюджетних відносин. Водночас поняттю “фінансове вирівнювання”, котре має регіональний підтекст, приділяється набагато менша увага. Це пов'язано з тим, що до останнього часу виконання його завдань в Україні, по суті, зводилося до бюджетного регулювання на основі використання субвенцій і дотацій вирівнювання.

В енциклопедичній літературі термін “фінансове вирівнювання” (з позицій його трактування західною фінансовою наукою) найповніше розкрито в Економічній енциклопедії, де воно характеризується як “регулювання фінансових відносин між одиницями сектору державного управління” та ґрунтується на розподілі завдань, видатків і доходів між урядовими структурами різних рівнів (національного, регіонального, місцевого) [19, с. 811, 812]. До цього додається, що у вузькому розумінні фінансове вирівнювання — це “розподіл доходів за певного розподілу завдань між окремими ланками бюджетної системи країни”. Також зазначається, що в українських джерелах

воно переважно відоме як бюджетне вирівнювання, з чим, однак, важко погодитися. Швидше у вітчизняній практиці фінансове вирівнювання майже ототожнюється з бюджетним регулюванням.

Таким чином, термінологія, що характеризує проблематику оптимізації регіонального розподілу й перерозподілу ресурсів та доходів, потребує певного уточнення. Насамперед, це стосується фінансового вирівнювання. Свого часу ми звертали увагу на неправомірність його ототожнення з бюджетним вирівнюванням, точніше з бюджетним регулюванням [11, с. 279], хоча б з огляду на те, що наукова категорія “фінанси” відображає набагато ширшу сферу відносин, ніж “бюджет”. Подібне ототожнення негативно позначається на реаліях фінансової політики держави. До нинішнього року домінантним підґрунтям реалізації завдання збалансованого регіонального розвитку в Україні був механізм бюджетного регулювання, котрий базувався на дотаціях вирівнювання, недоліки якого проявились одразу після його запровадження на початку 2000-х років.

На нашу думку, *фінансове вирівнювання — це сукупність заходів, що здійснюються в процесі розроблення й реалізації фінансової політики держави та спрямовані на забезпечення **рівноцінної економічної бази** в окремих адміністративно-територіальних утвореннях і населених пунктах, котра дає змогу сформувати фінансовий потенціал, достатній для реалізації органами місцевої влади й управління власних і делегованих повноважень та функцій, як за рахунок бюджетних коштів, так і на основі належного рівня доходів громадян та участі суб'єктів підприємництва в реалізації відповідних проектів на засадах державно-приватного партнерства.* Його головною метою має бути згладжування розриву у фінансовій забезпеченості регіональних потреб, але аж ніяк не фінансова зрівнялівка на основі територіального перерозподілу доходів і ресурсів. Як у системі соціального перерозподілу ніколи, за винятком часів панування комуністичної ідеології, не ставилося й не ставиться завдання забезпечення всіх громадян однаковою мірою (метою є згладжування розриву між середніми рівнями найвищих і найнижчих доходів до пропорції приблизно 10:1), так і в системі фінансового вирівнювання має домінувати завдання згладжування фінансових можливостей у отриманні доходів для забезпечення місцевих потреб. У протилежному випадку постає питання: навіщо взагалі потрібна місцева влада, якщо все вирішено та поділено порівну в центрі? Адже в кінцевому підсумку місцева громада оцінює діяльність відповідних органів місцевого самоврядування за результатами саме їхніх зусиль із забезпечення на належному рівні потреб певної адміністративно-територіальної одиниці чи населеного пункту.

На відміну від фінансового вирівнювання, котре як складова фінансової стратегії націлене на згладжування диспропорцій регіонального розвитку, бюджетне регулювання призначене для досягнення збалансованості місцевих бюджетів, тобто забезпечує реалізацію тактичних завдань управління

державними фінансами. На наш погляд, *бюджетне регулювання* — це сукупність заходів, що здійснюються органами державної влади вищого рівня з метою збалансування бюджетів нижчого рівня (в процесі як розмежування доходів і видатків між окремими ланками бюджетної системи, так і подальшого перерозподілу доходів між бюджетами) задля забезпечення права всіх громадян на отримання рівноцінних суспільних благ незалежно від місця їх проживання. Віднесення до бюджетного регулювання внутрішнього саморегулювання на місцях є досить спірним, хоча й заслугове на увагу, оскільки спочатку, справді, потрібно використати всі внутрішні ресурси й тільки після цього вирішувати питання надання фінансової допомоги.

Розглядаючи фінансове вирівнювання як комплексне явище, доцільно виокремити дві його складові залежно від суб'єкта реалізації завдань — місцеву ініціативу та загальнодержавне регулювання. Першорядне значення має місцева ініціатива, що полягає у формуванні та реалізації відповідними органами власних програм регіонального розвитку, котрі повинні в першу чергу передбачати визначення базових галузей економіки з метою встановлення спеціалізації свого регіону. Загалом в Україні наразі така спеціалізація начебто сформувалась, однак вона переважно є відображенням застарілого типу економіки радянського періоду. При цьому те, що можна було використати в трансформаційний період, активно застосовується дотепер, наприклад чорна металургія. А те, на чому бізнесу заробити було надто складно чи неможливо, або ледь жевріє, або зруйноване. Далі не помічати цю ситуацію не можна, особливо з огляду на євроінтеграційний курс нашої держави.

У контексті розроблення програм регіонального розвитку постає два питання. Перше: чи вони взагалі потрібні? Адже з переходом від адміністративної до ринкової економіки здавалося, що вона сама розставить усе на свої місця та збалансує відповідні процеси. На жаль, цього не сталося. Молодий український бізнес почав шукати шляхи швидкого збагачення та знайшов їх не в трансформації й розвитку економіки, а швидше в її руйнуванні. Безумовно, багато з того, що залишилося нам у спадок, було непотрібним чи неефективним. Однак знищення будь-чого старого без створення нового є неприпустимим, оскільки породжує безліч проблем, передусім із зайнятістю населення, від яких походять усі нинішні біди нашої країни.

Свого часу ми пропонували розробити програму регіонального фінансового вирівнювання, розраховану на 10—15 років, спрямовану переважно на скорочення до мінімуму обсягу міжбюджетних трансфертів, котру варто було включити до фінансової стратегії держави [11, с. 280]. За 12 років, що минули відтоді, ситуація не тільки не змінилася, а й погіршилася: до 90 % місцевих бюджетів є дотаційними, причому рівень такої допомоги становить 50—60 % і навіть більше.

Друге питання, що виникає у зв'язку з розробленням подібних програм: хто саме повинен це робити — центральна чи місцева влада? Зважаючи на



нагальну потребу в децентралізації влади та розширенні повноважень і відповідальності органів місцевої влади й управління, хочемо ще раз підкреслити: ці завдання мають розв'язуватися на місцях за підтримки центральної влади, а не спускатися зверху.

Головною умовою реалізації програм регіонального розвитку є їх належне фінансове забезпечення. Ст. 24 оновленої редакції Кодексу передбачає створення Державного фонду регіонального розвитку в загальному фонді бюджету в обсязі щонайменше 1 % прогнозованої величини доходів [18]. З огляду на розмір держбюджету та реальні потреби регіонів, помітно вплинути на стан економіки та соціальної сфери на місцях цей фонд не зможе, як і держава — надати більше коштів. Для використання коштів зазначеного фонду встановлена досить демократична процедура: місцеві органи влади подають пропозиції з переліком і описом програм, котрі проходять конкурсний відбір. Утім, такий порядок фактично залишає незмінною стару ідеологію взаємин центру й регіонів: останні знову виступатимуть у ролі прохачів, а не самостійно розв'язуватимуть завдання свого розвитку.

Однак хочемо ще раз наголосити: реалізація таких завдань має насамперед передбачати мобілізацію всіх місцевих ресурсів та створення відповідних передумов для залучення інвестицій. Тому цілком очевидно, що фонди регіонального розвитку, як і відповідні програми, повинні формуватися на місцевому рівні. На нашу думку, оптимальним є обласний рівень. По-перше, область безпосередньо пов'язана з поняттям регіону (хоча регіон як географічне поняття може бути й ширшим за область, і меншим, але ці нюанси в даному випадку можна не враховувати). По-друге, саме на рівні області найповніше й найчіткіше проявляються регіональні проблеми та дисбаланси. По-третє, лише на обласному рівні можна забезпечити концентрацію коштів, достатніх для розв'язання регіональних проблем. По-четверте, саме обласна влада, з одного боку, ієрархічно безпосередньо пов'язана з центральною, що спрощує узгодження завдань регіонального розвитку та отримання фінансової допомоги, з другого — наближена до споживачів благ від реалізації відповідних програм — районів і населених пунктів.

Створення фондів регіонального розвитку потребує істотного розширення фінансових повноважень місцевих органів влади на основі розбудови повноцінної системи місцевих фінансів, яка має включати місцеві бюджети, фонди цільового призначення, місцеві позики та фінанси місцевого господарства. На сьогодні в нашій державі вони зведені практично до однієї складової — місцевих бюджетів. Місцеві позики з цілком зрозумілих причин не набули поширення, а фінанси місцевого господарства є більше тягарем, ніж складовою регіонального розвитку.

Цільові фонди, котрі могли б відігравати вагомий роль у розбудові регіонів, із прийняттям у 2001 р. Бюджетного кодексу України фактично опинилися поза законом, щоб не допустити фінансових зловживань. Утім, якщо виходити з такого розуміння проблем у системі публічних фінансів, пов'язаних із

бюрократичною рентою, то слід ліквідувати й бюджет, і сам інститут держави. Безперечно, проблеми, спричинені зловживанням владою та нецільовим, нерациональним і неефективним використанням одержавленої частки ВВП, були, є й, мабуть, ще довго залишатимуться в кожній країні світу. Та долати їх треба шляхом не ліквідації тих чи інших фінансових інститутів, а розвитку демократичних засад функціонування суспільства, й передусім забезпечення транспарентності усього бюджетного процесу та посилення відповідальності осіб, що допускали відповідні зловживання. Ідеться про те саме громадянське суспільство, котре ми намагаємося побудувати в Україні, в умовах якого діють демократичні механізми стримувань і противаг, що дають змогу складати й виконувати бюджет на підставі справді суспільного вибору, а не бачення та прагнення владних структур.

Розглядаючи проблематику формування цільових фондів регіонального розвитку, потрібно дати відповідь і на таке питання: чи не доречно виконувати ці завдання через місцеві бюджети, зокрема бюджет розвитку, що певною мірою спростило б організаційні питання? Але, по-перше, бюджет повинен забезпечувати насамперед сталі потреби суспільного споживання — фінансування органів управління, соціального захисту й соціального забезпечення, установ соціальної сфери та місцевої інфраструктури. Бюджет за своїми параметрами є доволі стабільним фондом, який не може істотно коливатися протягом року через необхідність збалансування регіонального розвитку. Саме для розв'язання подібних завдань, котрі мають періодичний, а не постійний характер, призначені цільові фонди. По-друге, не всі кошти, залучені на конкретні потреби, у т. ч. регіональний розвиток, можуть зараховуватися до бюджету, який має досить сталу систему доходів. Знову ж таки, подібні обмеження, цілком виправдані щодо бюджету, можуть бути помітно пом'якшені стосовно цільових фондів. Основним механізмом наповнення фондів регіонального розвитку повинні стати належним чином реформоване місцеве оподаткування та місцеві позики під фінансування інвестиційних проектів. Так, це додаткове податкове й боргове навантаження, але ж без централізованих на місцевому рівні коштів розв'язати конкретні завдання регіонального розвитку неможливо.

Є всі підстави констатувати: хоча різними редакціями законів про систему оподаткування та Податкового кодексу України передбачалося справляння місцевих податків і зборів, система місцевого оподаткування досі залишається практично в зародковому стані. Так, довелося скасувати комунальний податок і податок з реклами як такі, що не відігравали відчутної фіскальної ролі. Те саме можна сказати про майже два десятки різноманітних зборів, котрі час від часу запроваджувалися податковим законодавством. У контексті зазначеного можна стверджувати, що зміни в системі місцевого оподаткування, передбачені Податковим кодексом, особливо ті, які вносяться з 2015 р. згідно з його оновленою редакцією, мають позитивний характер із позицій вагомості податків. Так, і податок на майно, котрий охоплює три види

податків (на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортний податок та плату за землю), і єдиний податок, за умови обґрунтованих ставок оподаткування й налагоджених механізмів справляння, можуть увійти до складу основних у доходах місцевих бюджетів, забезпечуючи достатні й стабільні надходження. Збір за місця для паркування транспортних засобів у разі ліквідації зловживань і корупційних схем теж може забезпечити чималі надходження до бюджетів великих міст. Перспективи туристичного збору наразі оцінити доволі важко — все залежатиме від організації його адміністрування, що має забезпечити прийнятне співвідношення надходжень і витрат на його збирання.

Загалом є всі підстави стверджувати, що органи влади в населених пунктах нарешті отримують досить надійну базу формування місцевих бюджетів, яка може забезпечити їх належну фіскальну спроможність. Однак є декілька проблемних питань, котрі потребують уточнення. Перше: наскільки аргументованим є віднесення податку на майно та єдиного податку до сфери місцевого оподаткування? Згідно з Податковим кодексом України, вони є обов'язковими до справляння, тобто їх встановила центральна влада, яка визначила й механізми оподаткування. Отже, ці податки, згідно з типовими підходами до класифікації, є загальнодержавними, оскільки віднесення податків до певної групи визначається не тим, куди вони зараховуються, а тим, хто їх устанавлює. До прийняття Податкового кодексу вказані податки цілком обґрунтовано зараховувалися до загальнодержавних та, по суті, такими й залишилися.

І це не є суто теоретичною суперечкою, котра не має жодного практичного значення, адже органи центральної влади можуть змінювати пропорції розподілу окремих загальнодержавних податків між бюджетами, що вони й робили протягом практично всіх років незалежності. Тому потрібно або визнати податок на майно та єдиний податок загальнодержавними, або передати всі повноваження з управління ними місцевим органам влади. Загалом варто зауважити, що подібні новації у віднесенні податків до певної групи, як і заяви про скорочення чисельності податків, під чим розуміється їх об'єднання в групи (той самий податок на майно), виглядають досить дивними й незрозумілими — чи то розробники відповідних рішень не знайомі з азами податкової справи, чи то просто намагаються ввести когось в оману.

Друге питання стосується повноважень у сфері місцевого оподаткування. Податковим кодексом України визначено, що рішення про запровадження місцевих зборів (туристичного та за місця для паркування транспортних засобів) приймають сільські, селищні й міські ради народних депутатів, що для цих видів зборів, на наш погляд, цілком умотивовано. А якими ж є повноваження обласного й районного рівнів місцевих органів влади? У контексті проблем фінансового вирівнювання, котрі повинні розв'язуватися насамперед на цих рівнях, стає зрозумілим, що жодних важелів для них не передбачено. Тому саме їм мають бути надані реальні права у визначенні видів та механізмів

місцевого оподаткування, пов'язаних із формуванням фондів регіонального розвитку, відповідно до потреб і специфіки кожного регіону. Водночас варто запровадити певні обмеження й відповідальність за використання коштів.

Свого часу в першій редакції Закону України “Про систему оподаткування” від 25.06.1991 № 1251-ХІІ місцевим органам влади було надане право самостійно запроваджувати місцеві податки та збори. Але вже за три роки в оновленій редакції цього закону було наведено їх стандартний перелік, виходити за межі якого не дозволялося. Зазначене пояснювалося необхідністю, з одного боку, стандартизації місцевого оподаткування (хоча належної логіки в такому підході немає — ці податки і збори тому й місцеві, бо відображають умови певної території, а вони доволі різні), з другого — недопущення надмірної ініціативи на місцях та, як наслідок, збільшення податкового навантаження. Однак на практиці зазначеного на місцевому рівні протягом 1992—1993 рр. не спостерігалось, тобто, по суті, скасували те, чого насправді майже не було. Тому вважаємо, що з метою реалізації програми регіонального розвитку органам влади обласного й районного рівнів слід надати відповідні права у сфері місцевого оподаткування.

Третьє питання пов'язане з вибором системи місцевого оподаткування для створення фондів регіонального розвитку. З міркувань необхідності обмеження податкового навантаження та недопущення розширення складу податкової системи, найкращим варіантом буде застосування механізмів місцевих надбавок до загальнодержавних податків, і насамперед податку на додану вартість та на прибуток. Саме ці податки найбільше пов'язані з валовим регіональним продуктом, до того ж місцева влада може знайти відповідні важелі впливу на них та їх платників. Така система, що використовується в багатьох країнах світу, не ускладнюватиме організацію адміністрування податків із боку Державної фіскальної служби України та не створюватиме додаткового навантаження на платників у частині управління податками. За цього підходу органи державної влади в центрі встановлюють загальну ставку податку та ставку, за якою він сплачується до центрального бюджету. Право на запровадження місцевої надбавки в межах різниці між вказаними ставками належить законодавчо визначеному рівню місцевої влади, в нашому випадку — обласному й районному. При цьому можливі два варіанти: залишити загальними чинні ставки податків на прибуток (18 %) і на додану вартість (20 %), зменшивши на 2-3 в. п. ставки податків до державного бюджету, або передбачити відповідну місцеву надбавку до чинних ставок.

На нашу думку, в нинішніх умовах фінансової скрути доцільно обрати другий варіант. Зрозуміло, що багатьох він не влаштує, а саме тих, хто тривалий час дорікає про начебто надмірне податкове навантаження в Україні. Водночас порівняльний аналіз податкової системи нашої держави та більшості розвинутих країн і тих, які пройшли ринкову трансформацію економіки, засвідчує, що це зовсім не так. Рівень податкового одержавлення ВВП України (близько

40 %) відповідає його середнім показникам у світі та Європі. Податкові ставки теж не створюють надмірного навантаження: за кордоном вони здебільшого вищі, ніж в Україні, а щодо прибуткових податків (на прибуток корпорацій і на доходи фізичних осіб) використовується переважно прогресивна шкала оподаткування. Виняток становить єдиний соціальний внесок, ставка якого справді майже вдвічі вища за прийнятий у світі рівень, але на те є об'єктивні причини, пов'язані зі збереженням солідарної пенсійної системи. Усі спроби знизити її без проведення реальної, а не декларативної пенсійної реформи приречені на невдачу або спровокують колапс системи пенсійного забезпечення.

Нагадаємо, що Україна зі здобуттям незалежності практично постійно знижувала рівень оподаткування. Так, у сфері універсального акцизного оподаткування ми розпочинали зі ставки ПДВ у розмірі 28 %. У нас був досить розгалужений перелік підакцизних товарів, котрий включав навіть харчовий оцет. У середині 1990-х років справлявся податок на доходи підприємств (суми заробітної плати та прибутку) за базовою ставкою 18 %, а до податку на прибуток застосовувалася ставка 35 %. У сфері прибуткового оподаткування громадян до початку 2000-х років діяла прогресивна шкала оподаткування з максимальною ставкою 40 % із доходів, які перевищували 100 неоподатковуваних мінімумів (1700 грн на місяць). При реалізації заходів зі зменшення податкового навантаження були скасовані внески до різноманітних фондів цільового призначення. Крім того, для суб'єктів малого бізнесу були запроваджені спрощені режими оподаткування.

Також хочеться нагадати: необхідність зниження податкового навантаження щоразу пояснювалася потребами активізації підприємницької діяльності та детінізації економіки. При цьому стверджувалося, що воно неодмінно спричинить збільшення надходжень до бюджету. Утім, ані помітної активізації й детінізації економіки, ані реального примноження податкових надходжень не сталося. Зате маємо постійні проблеми зі збалансуванням бюджету, зростання боргового тягаря та повний провал регіональної політики. Тому саме час відмовитися від декларативних дилетантських підходів до податкової політики та почати враховувати фінансові реалії виходячи із своєрідних аксіом: за все треба платити рівно стільки, скільки воно коштує; податки треба збирати в такому обсязі, скільки потрібно для повноцінного забезпечення реалізації функцій держави; платити податки повинні всі, відповідно до своїх можливостей, і бізнес у тому числі.

Безперечно, проблем у сфері оподаткування в Україні ще досить багато, але стосуються вони переважно не податкового навантаження, а податкового тиску, зокрема в практиці сплати податків наперед, у зловживаннях із боку як фіскальних органів, так і платників податків. Порушуються основоположні принципи оподаткування — простоти, зручності й зрозумілості та загальноності. Вочевидь, є нагальна потреба у зміні орієнтирів податкової політики.

Ще одне вагоме джерело надходжень до фондів регіонального розвитку — місцеві позики. Вони повинні мати виключно цільовий характер та спрямовуватися на фінансування конкретних інвестиційних проектів, пов'язаних із реалізацією програм регіонального розвитку. Для того щоб юридичні й фізичні особи були зацікавлені в придбанні облигацій місцевих цільових позик, варто розробити відповідні заохочувальні механізми, наприклад певні преференції в користуванні суспільними благами, отриманими від здійснення вказаних проектів. Також слід передбачити можливість залучення до фондів регіонального розвитку різноманітних грантів, у т. ч. міжнародних, та добровільних внесків, зокрема від української діаспори.

Оскільки розв'язання завдань фінансового вирівнювання є спільною відповідальністю місцевої й центральної влади, фонди регіонального розвитку теж мають формуватися на засадах спільного фінансування за допомогою субвенцій під реалізацію конкретних проектів, котрі повинні надходити саме до цих фондів, а не місцевих бюджетів. Надання таких субвенцій має обумовлюватися відповідними вимогами стосовно пропорцій спільного фінансування (встановлення мінімального рівня забезпечення проектів місцевими ресурсами), організації й термінів реалізації проектів, їх соціальної значимості, ефективності та окупності тощо. Потрібно також передбачити жорстку відповідальність за цільове й раціональне використання коштів та дотримання встановлених термінів. Із цією метою необхідно забезпечити цілковиту прозорість проведення конкурсів на відбір проектів та відкритість інформації щодо реалізації відповідних проектів регіонального розвитку, зробити відкритими всіх учасників інвестиційного процесу.

### Список використаних джерел

1. Андрущенко В. А. Соціогуманітарна доктрина західної фінансової думки / В. А. Андрущенко // Фінанси України. — 2000. — № 7. — С. 3—10.
2. Бескид Й. М. Теоретичні засади бюджетної децентралізації: нормативна та позитивна теорія бюджетного федералізму / Й. М. Бескид // Світ фінансів. — 2007. — № 4 (13). — С. 116—122.
3. Буряченко А. Є. Функціональна децентралізація та вдосконалення системи бюджетних відносин / А. Є. Буряченко // Фінанси України. — 2014. — № 2. — С. 17—27.
4. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) : монографія / О. П. Кириленко ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — К. : НІОС, 2000. — 384 с.
5. Кравченко В. І. Фінанси місцевих органів влади України: основи теорії та практики / В. І. Кравченко ; Н.-д. фін. ін-т. — К., 1997. — 275 с.
6. Musgrave R. A. The theory of public finance. A study in public economy / R. A. Musgrave. — N. Y. : McGraw-Hill Book Company, 1959. — XVII, 628 p.
7. Oates W. E. Of the evolution of fiscal federalism: theory and institutions / W. E. Oates // National Tax Journal. — 2008. — Vol. 61. — July. — P. 313—334.
8. Павлюк К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України : монографія / К. В. Павлюк ; Н.-д. фін. ін-т. — К., 2006. — 584 с.
9. Слухай С. В. Міжбюджетні трансферти у постсоціалістичних країнах: від теорії до реалії : монографія / С. В. Слухай. — К. : АртЕк, 2002. — 288 с.

10. *Tiebout Ch. M.* A pure theory of local expenditures / Ch. M. Tiebout // *Journal of Political Economy*. — 1956. — Vol. 64. — P. 416—424.
11. Федосов В. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями : монографія / В. Федосов, В. Опарін, С. Львовчкін ; ДВНЗ “Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана” ; за наук. ред. В. Федосова. — К., 2002. — 387 с.
12. Шишко О. В. Вдосконалення системи фінансового вирівнювання в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.00.08 “Гроші, фінанси і кредит” / Шишко Олександр Валерійович ; Н.-д. фін. ін-т ДННУ “Акад. фін. упр.”. — К., 2009. — 20 с.
13. *Shoup C. S.* Public Finance / C. S. Shoup. — L. : Weidenfeld & Nicolson, 1969. — 660 p.
14. Юшко С. В. Організація міжбюджетних відносин в Україні: стан, проблеми і перспективи / С. В. Юшко // *Фінанси України*. — 2009. — № 1. — С. 86—97.
15. Фінанси. Бюджет. Податки: національна та міжнародна термінологія : у 3 т. / НАН України, Ін-т світ. економіки і міжнар. відносин, ДННУ “Акад. фін. упр.” ; за ред. Т. І. Єфименко. — К., 2010. — Т. 2. — 2010. — 648 с.
16. Фінанси : підручник / за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. — К. : Знання, 2008. — 611 с.
17. Інновації у фінансовій сфері: монографія / В. М. Опарін, Т. В. Паєнтко, В. М. Федосов та ін. ; ДВНЗ “Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана” ; за заг. ред. В. М. Опаріна. — К., 2013. — 444 с.
18. Бюджетний кодекс України : закон України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
19. Економічна енциклопедія : у 3 т. / Редкол.: С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін. — К. : ВЦ “Академія”, 2002. — Т. 3. — 2002. — 952 с.