

**І. З. Сторонянська**

доктор економічних наук, професор, заступник директора ДУ "Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України", Львів, Україна, istoron@i.ua  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0237-1409>

**Л. Я. Бенювська**

кандидат економічних наук, старший науковий співробітник відділу регіональної фінансової політики ДУ "Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України", Львів, Україна, lbenovska11@gmail.com  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6987-5727>

**ОСОБЛИВОСТІ ФІНАНСОВОГО ВИРІВНЮВАННЯ РОЗВИТКУ  
ТЕРИТОРІЙ В УМОВАХ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

**Анотація.** У статті розкрито сутність фінансового вирівнювання та його роль в усуненні диференціації розвитку територій. Метою статті є виокремлення проблем і виявлення особливостей фінансового вирівнювання розвитку територій в умовах бюджетної децентралізації. Проаналізовано зміни системи фінансового вирівнювання в Україні внаслідок сучасних реформ, пов'язаних із децентралізацією ресурсів та повноважень. Доведено, що ця система змішаного типу, тобто включає інструменти вирівнювання як за доходами територій, так і за видатками. Розглянуто проблеми, викликані вертикальними й горизонтальними дисбалансами бюджетів. З'ясовано, що перерозподіл доходів місцевих бюджетів після бюджетної децентралізації в Україні проведений на користь міст обласного значення й новостворених об'єднаних територіальних громад, а найбільших втрат зазнали обласні бюджети. Підкреслено, що орієнтація системи бюджетного вирівнювання виключно на критерій податкоспроможності спричиняє низку проблем.

**Ключові слова:** фінансове вирівнювання, диференціація розвитку територій, бюджетна децентралізація, дисбаланси бюджетів.

**Рис. 4. Табл. 6. Літ. 7.**

**Iryna Storonyanska**

Dr. Sc. (Economics), Professor, SI "Institute of regional research named after M. I. Dolishniy of the NAS of Ukraine", Lviv, Ukraine, istoron@i.ua  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0237-1409>

**Liliya Benovska**

Ph. D. (Economics), SI "Institute of regional research named after M. I. Dolishniy of the NAS of Ukraine", Lviv, Ukraine, lbenovska11@gmail.com  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-6987-5727>

**THE PECULIARITIES OF FINANCIAL EQUALIZATION  
OF THE DEVELOPMENT OF TERRITORIES IN THE CONDITIONS  
OF BUDGETARY DECENTRALIZATION**

**Abstract.** In the article, there is analyzed the essence of financial equalization and its role in eliminating the disproportions of development of territories. It is found out the necessity of realization of financial equalization with the observance of the principle of territorial justice, when the distribution of income of the society, on the one hand, should be directed at ensuring the minimal needs of all members of the society, and on the other hand, in compliance with the principle of "whoever earns more – he gets more". There are analyzed the changes of the system of financial equalization in Ukraine in the conditions

© Сторонянська І. З., Бенювська Л. Я., 2018

of modern reforms. It is proved that the modern system of equalization in Ukraine is of a mixed type – that is, it simultaneously includes both equalization tools for the income of the territories and separate tools of equalization of expenditures. New instruments for equalization of income have a positive effect on the dynamics of the development of territorial communities at the present stage. At the same time, the mechanisms of their functioning are connected with a number of problems that endanger the achievement of the ultimate goals of the decentralization reform, and therefore require the speedy improvement. The problems of vertical and horizontal budget imbalances are analyzed, among them: the transference to the local budgets the additional financial burdens without the expansion of financial base, financial equalization only on the indicator of personal income tax places territorial communities in different conditions of development; instability of the state's financial policy in questions of motivation of the communities for increasing their own financial potential and others. It was clarified that redistribution of local budget revenues, after the conduction of budgetary decentralization in Ukraine, took place in favor of cities of regional importance and newly formed united territorial communities, while the regional budgets had the greatest losses. In the article, it is emphasized that the low financial capacity of most newly created territorial communities in Ukraine requires the revision of a number of decisions on the creation of territorial communities, their capacity, efficiency of work of elected local self-government authorities and the expediency of their future existence.

**Keywords:** financial equalization, territorial differentiation, budget decentralization, budget imbalances.

**JEL classification:** H72, H77, R51.

### **И. З. Сторонянская**

доктор экономических наук, профессор, заместитель директора ГУ "Институт региональных исследований имени М. И. Долишнего НАН Украины", Львов, Украина

### **Л. Я. Бенюк**

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник отдела региональной финансовой политики ГУ "Институт региональных исследований имени М. И. Долишнего НАН Украины", Львов, Украина

## **ОСОБЕННОСТИ ФИНАНСОВОГО ВЫРАВНИВАНИЯ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ В УСЛОВИЯХ БЮДЖЕТНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ**

**Аннотация.** В статье раскрыты суть финансового выравнивания и его роль в устранении дифференциации развития территорий. Целью статьи является выделение проблем и выявление особенностей финансового выравнивания развития территорий в условиях бюджетной децентрализации. Проанализированы изменения системы финансового выравнивания в Украине вследствие современных реформ, связанных с децентрализацией ресурсов и полномочий. Доказано, что эта система смешанного типа, то есть включает инструменты выравнивания как по доходам территорий, так и по расходам. Рассмотрены проблемы, вызванные вертикальными и горизонтальными дисбалансами бюджетов. Выяснено, что перераспределение доходов местных бюджетов после бюджетной децентрализации в Украине проведено в пользу городов областного значения и новообразованных объединенных территориальных общин, а наибольшие потери понесли областные бюджеты. Подчеркнуто, что ориентация системы бюджетного выравнивания исключительно на критерий налогообеспособности служит причиной ряда проблем.

**Ключевые слова:** финансовое выравнивание, дифференциация развития территорий, бюджетная децентрализация, дисбалансы бюджетов.

Потреба у фінансовому вирівнюванні виникає у зв'язку з нерівномірністю розвитку окремих територій, що притаманне будь-якій країні. Поглиблення диспропорцій соціально-економічного поступу та, як наслідок, значна диференціація рівня і якості життя населення адміністративно-територіальних одиниць зумовляють посилення регуляторної ролі держави в розбудові територій. Унаслідок адміністративно-територіальної реформи та децентралізації в Україні змінилася система фінансового вирівнювання (відбувся перехід від вирівнювання за видатками до вирівнювання за доходами), що сприяло зміцненню фінансової бази місцевих бюджетів. Однак упровадження нової системи фінансового вирівнювання пов'язане з істотними горизонтальними й вертикальними дисбалансами бюджетів, тому його механізми потребують удосконалення.

Дослідженню фінансового вирівнювання й проблем державного регулювання розвитку територій присвячено численні праці вітчизняних науковців і практиків, зокрема Г. В. Возняк, О. П. Кириленко, І. О. Луніної, В. М. Опаріна, Н. Б. Пйонтко [1–5]. Незважаючи на вагомий доробок з окресленої тематики, проблеми внаслідок зміни системи фінансового вирівнювання через проведення реформи децентралізації потребують подальших пошуків шляхів їх розв'язання.

Метою статті є виокремлення проблем та виявлення особливостей фінансового вирівнювання розвитку територій в умовах бюджетної децентралізації.

Серед науковців немає єдиного підходу до тлумачення поняття “фінансове вирівнювання”. Цей термін часто вживають поряд із такими, як “бюджетне вирівнювання”, “фінансове регулювання розвитку”. Більшість дослідників розглядає фінансове вирівнювання як складову фінансового регулювання розвитку територій; у окремих працях ці поняття ототожнюються. Так, В. М. Опарін і Н. Б. Пйонтко до інструментів фінансового вирівнювання відносять Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР), місцеву ініціативу [5]. Немає однозначної відповіді на питання, чи має фінансове вирівнювання стимулюючий вплив та чи варто вважати його інструментом державного регулювання економічного розвитку територій, і в науковців-регіоналістів. Слід зауважити, що в Україні фінансове вирівнювання та регулювання розвитку територій перебувають у компетенції різних відомств – Міністерства фінансів і Мінрегіонбуду відповідно.

В науковій літературі та на практиці фінансове вирівнювання нерідко ототожнюють із бюджетним, що пов'язано з відсутністю чіткого визначення цих понять у законодавстві. Зокрема, в Бюджетному кодексі України дефініції фінансового вирівнювання немає, вживаються лише терміни, котрі можна вважати його інструментами, а саме: “дотація вирівнювання”, “коефіцієнт вирівнювання”, “базова дотація”, “реверсна дотація” тощо. Ми розглядатимемо фінансове вирівнювання як складову фінансового регулювання та синонім бюджетного вирівнювання. Маючи з ним спільне завдання – запобігання виникненню або усунення наявних диспропорцій – фінансове регулювання включає, крім бюджетного вирівнювання, податкове регулювання, амортизаційну політику, пільгове кредитування.

У нашому дослідженні застосовується підхід європейських країн, за яким під фінансовим вирівнюванням (*fiscal equalisation*) розуміється механізм перерозподілу бюджетних ресурсів по вертикалі, тобто між рівнями влади, та по горизонталі, тобто між адміністративно-територіальними одиницями, з метою усунення фіскальних дисбалансів і наближення можливостей органів місцевого самоврядування щодо надання населенню суспільних послуг [6].

Основними підходами до формування системи фінансового вирівнювання є вирівнювання доходів місцевих бюджетів і бюджетних видатків. Потреба в його проведенні зумовлена незбалансованістю бюджетної системи країни. При цьому вертикальне бюджетне вирівнювання здійснюється з метою забезпечення достатнього обсягу фінансових ресурсів на всіх рівнях влади для виконання їхніх повноважень, тобто збалансування доходів і видатків за її рівнями, а горизонтальне – однакової міри споживання суспільних послуг мешканцям різних територій.

Слід наголосити, що фінансове вирівнювання покликане зменшити розрив у фінансовій забезпеченості регіональних потреб та заохотити органи місцевої влади до раціонального господарювання, однак воно аж ніяк не повинне перетворюватися на фінансову зрівнялівку на основі територіального перерозподілу доходів і ресурсів [4]. Диференціацію розвитку територій важливо регулювати, дотримуючись принципу територіальної справедливості, котрий передбачає спрямування доходів суспільства, з одного боку, на забезпечення мінімальних потреб усіх його членів, з другого – за правилом “хто більше заробляє, той більше отримує”.

Оскільки система фінансового вирівнювання в Україні зазнала істотної модернізації в умовах сучасних реформ, пов'язаних із децентралізацією ресурсів і повноважень, вважаємо за доцільне проаналізувати ефективність цієї системи.

Бюджетна децентралізація передбачає перерозподіл фінансових ресурсів та повноважень між центральними, регіональними, місцевими органами влади на користь останніх. Цей процес не повинен супроводжуватися *вертикальними фіскальними дисбалансами*, тобто невідповідністю суми фінансових ресурсів певного рівня влади обсягам завдань і обов'язків, що на них покладаються.

Після проведення бюджетної децентралізації в Україні у 2014–2016 рр. доходи місцевих бюджетів були перерозподілені на користь міст обласного значення й новостворених об'єднаних територіальних громад (ОТГ), а найбільших втрат зазнали обласні бюджети, частка котрих у структурі доходів знизилася з 28,9 % у 2014 р. до 24,4 % у 2016 р. (табл. 1). Такі структурні зміни пов'язані зі зменшенням ролі областей у фінансовому забезпеченні розвитку територій. Області втратили ресурс насамперед через скорочення у 2015 р. частки надходжень від податку на доходи фізичних осіб (з 25 до 15 %), і ці втрати, вочевидь, були істотнішими, ніж доходи від 10 % податку на прибуток підприємств (передано на регіональний рівень з 2015 р.). Окрім цього,

Таблиця 1. Структура доходів місцевих бюджетів за рівнями бюджетів у 2014 і 2016 рр., %

Рік	Доходи	Місцеві бюджети				
		Обласні	Міст обласного значення	Районні	ОТГ	Територіальних громад базового рівня (не об'єднаних)
2014	Без трансфертів	37,9	39,8	9,9	–	12,4
2016		33,6	39,9	11,9	2,1	8,0
2014	З трансфертами	28,9	33,8	30,0	–	7,3
2016		24,4	35,5	30,9	1,9	7,4

Складено за даними Державної казначейської служби України.

падіння доходів обласних бюджетів у 2016 р. спричинило скасування субвенції на підготовку робітничих кадрів.

Зростання частки доходів міст обласного значення відбулося за рахунок 10 % податку на прибуток підприємств некомунальної власності та нових надходжень від акцизного податку, що, очевидно, перевищили втрати, яких зазнали міста обласного значення через скорочення їхньої частки в розщепленому податку з доходів фізичних осіб (ПДФО) з 75 до 60 %.

Як бачимо, в ході імплементації заходів із реформування місцевого самоврядування та фінансової децентралізації здійснено перерозподіл видатків місцевих бюджетів на користь бюджетів базового рівня: міст обласного значення, ОТГ і районів. Причому останні одержали значний фінансовий ресурс тимчасово, до об'єднання територіальних громад.

Області почали втрачати свої позиції у фінансуванні соціальної сфери, зокрема освіти та охорони здоров'я, натомість частка видатків на фінансування цих галузей збільшилась у містах обласного значення (табл. 2). Цікаво, що як до, так і після реформування міста й територіальні громади базового рівня понад третину видатків спрямовують на державне управління, водночас частка цих видатків у ОТГ не перевищує 5 %. Разом із тим вітчизняній фінансовій системі й далі притаманні вертикальні дисбаланси: так, у 2016 р. обсяг доходів із трансфертами для міст обласного підпорядкування та районів був меншим, ніж загальна величина їхніх видатків.

Покладання на місцеві бюджети додаткового навантаження без розширення фінансової бази спричиняє невідповідність доходів, котрі надходять до місцевих бюджетів, обсягу повноважень, які планується передати органам місцевого самоврядування. Варто зауважити, що повноваження місцевих органів влади з кожним роком розширюються. Наприклад, відчутним навантаженням на бюджети міст обласного значення починаючи з 2016 р. стало фінансування професійно-технічної освіти з місцевих бюджетів. З 2017 р. освітня субвенція спрямовується лише на заробітну плату педагогічним працівникам, а утримання приміщень шкіл і технічного персоналу проводиться за кошти місцевих бюджетів. Подібним чином субвенція на охорону здоров'я не покриває видатків на оплату комунальних послуг та

Таблиця 2. Структура видатків місцевих бюджетів за рівнями бюджетів у 2014 і 2016 рр., %

Видатки	Рік	Місцеві бюджети				
		Обласні	Міст обласного значення	Районні	ОТГ	Територіальних громад базового рівня (не об'єднаних)
Усього	2014	28,7	33,8	30,5	–	6,9
	2016	23,4	36,3	31,7	1,7	6,8
На державне управління	2014	10,7	36,9	6,1	–	46,3
	2016	10,7	37,2	5,6	4,5	41,9
На освіту	2014	24,2	32,1	34,8	–	8,9
	2016	21,4	35,6	34,4	3,1	5,6
На охорону здоров'я	2014	50,5	25,3	24,2	–	0
	2016	47,3	27,2	25,0	0,5	0
На соціальний захист та соціальне забезпечення	2014	10,9	37,9	50,9	–	0,2
	2016	8,3	37,4	53,7	0,3	0,4

Складено за даними Державної казначейської служби України.

енергоносіїв. Починаючи з 2018 р. Уряд передав фінансування закладів вищої освіти I–II рівнів акредитації на рівень місцевих бюджетів. Окрім того, делегування органам місцевого самоврядування додаткових повноважень нерідко не супроводжується відповідним збільшенням їхньої фінансової бази. Так, з 2018 р. для покриття виконання місцевими органами влади додаткових повноважень планується примножити доходи місцевих бюджетів за рахунок 5 % ренти від видобутку нафти, газу й газоконденсату (нового податку до місцевих бюджетів). Проте надходження від цього податку отримують далеко не всі регіони, тож ці додаткові ресурси неістотно вплинуть на фінансову спроможність більшості територіальних громад. Покриваючи нові делеговані повноваження з коштів, що могли бути спрямовані до бюджетів розвитку, територіальні громади не матимуть змоги реалізувати інфраструктурні проекти, сприяти економічному піднесенню.

Не менш важливим завданням соціально-економічного розвитку регіонів є усунення *горизонтальних фіскальних дисбалансів*. Горизонтальне вирівнювання має на меті перерозподіл фінансових ресурсів центральними органами влади на користь тих адміністративно-територіальних одиниць, що не мають достатніх власних доходів. Основними інструментами горизонтального бюджетного вирівнювання в Україні є міжбюджетні трансферти: дотації вирівнювання, базова, реверсна, додаткова; субвенції з державного бюджету місцевим тощо. Впродовж тривалого часу для цього використовувався метод балансування, інструментом якого була дотація вирівнювання. Такий метод перерозподілу бюджетних ресурсів спрямовувався головним чином на вирівнювання потреб, а не податкоспроможності території. Його застосування призвело до стійкого зростання частки дотаційних бюджетів, котра у 2014 р. сягнула 96 % усіх місцевих бюджетів.



З метою розв'язання цієї проблеми та стимулювання адміністративно-територіальних одиниць до підвищення ефективності використання власного економічного потенціалу в Україні з 2015 р. запроваджено нову форму горизонтального вирівнювання – вирівнювання дохідної спроможності адміністративно-територіальних одиниць і використання в ролі інструментів вирівнювання базової й реверсної дотацій. Перехід до вирівнювання за доходами вважається одним із найвагоміших досягнень сучасної фінансової децентралізації. З огляду на це вважаємо за доцільне оцінити результати його імплементації.

Міжрегіональні порівняння обсягів доходів місцевих бюджетів на одного мешканця до та після зміни системи вирівнювання (рис. 1) дають підстави стверджувати, що:

- ступінь диференціації регіонів за фінансовою спроможністю як у 2014 р., так і в 2017 р. був порівняно низьким: коефіцієнт варіації ( $K_v$ )<sup>1</sup> становив відповідно 5 і 7 % (із вибірки виключені м. Київ, Донецька й Луганська області). Водночас спостерігалось посилення диференціації після зміни підходу до вирівнювання доходів регіонів;

- варіація власних доходів регіонів залишається доволі високою:  $K_v$  дорівнював 26 % у 2014 р. та 24 % у 2017 р. При цьому бюджетна децентралізація не змінила позицій регіонів за рівнем власних доходів – найбільшою спроможністю як і раніше характеризуються Дніпропетровська, Полтавська, Київська, Запорізька області, а найменшою – Волинська, Івано-Франківська, Закарпатська, Чернівецька й Тернопільська. Тобто на сьогодні нами не помічено істотного впливу на економічну активність регіонів (ані стимулюючого, ані дестимулюючого), який уможливив би значне нарощення податкової бази окремих регіонів;

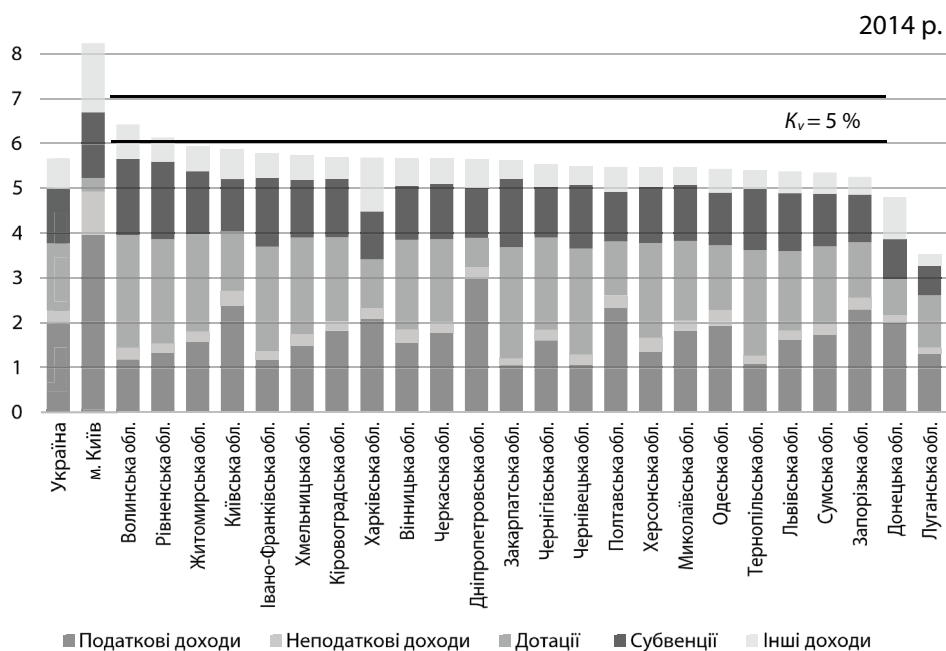
- у 2017 р.  $K_v$  знизився до 12 % проти 21 % у 2014 р., отже, втручання державного бюджету у забезпечення фінансової спроможності регіонів стало рівномірнішим. Позитивним наслідком цього стало переформатування рейтингу регіонів України за обсягами доходів місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу – на перші позиції у 2017 р. вийшли регіони, які традиційно мали найвищі власні, зокрема податкові, доходи.

Варто зауважити, що з введенням нового механізму бюджетного вирівнювання бюджету-донори зросли з 3,7 % у 2014 р. до 14 % у 2017 р., а частка дотаційних бюджетів, податкоспроможність яких менша за 0,8, зменшилася до 65 %. Зазначене зумовлене радше зміною підходів до розрахунку дотаційності, ніж збільшенням доходів місцевих бюджетів.

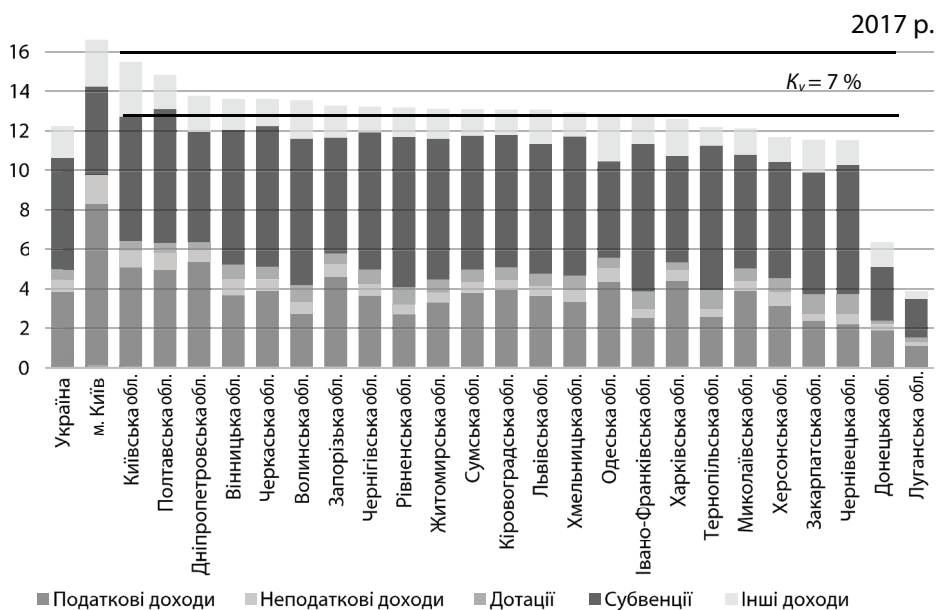
Отже, сучасна система вирівнювання за доходами спрямована на розширення податкової бази регіонів більшою мірою, ніж система вирівнювання за видатками. Як мінімум вона не дестимулює економічно сильні регіони, хоч і не стимулює економічно слабші області до нарощення податкової спроможності.

---

<sup>1</sup> Коефіцієнт варіації розраховувався як процентне відношення середнього квадратичного відхилення до середньої арифметичної величини ознаки.



а)



б)

Рис. 1. Структура та обсяги доходів зведених бюджетів регіонів на одного жителя у 2014 і 2017 рр., тис. грн

Побудовано за даними Державної казначейської служби України.



Говорячи про міжрегіональний вимір бюджетних диспропорцій та їх вирівнювання, слід мати на увазі, що на цьому рівні йдеться про зведені бюджети, котрі включають бюджети неоднорідних за своєю економічною сутністю одиниць – міст, районів, територіальних громад, областей. Саме вони стають об'єктами бюджетного вирівнювання. Оцінка варіації доходів місцевих бюджетів у такому розрізі показала істотно вищі значення коефіцієнта варіації як до, так і після проведення вирівнювання (табл. 3).

Найбільша варіація доходів місцевих бюджетів спостерігається на базовому рівні (міста, територіальні громади, ОТГ) під впливом як об'єктивних чинників (різні розміри поселень та обсяги їх соціально-економічного потенціалу, віддаленість від потужних центрів ділової активності тощо), так і суб'єктивних (чисельність цієї групи в десятки разів перевищує інші вибірки). Важливо, що надвисокий рівень варіації доходів територіальних громад базового рівня (56 % у 2014 р. та 73 % у 2017 р.) зберігається за обох систем вирівнювання. Найнижчий рівень варіації доходів характерний для районних бюджетів, що пов'язано з порівняно більшою часткою трансфертів соціального призначення в їхніх доходах.

Вирівнювання дохідної спроможності адміністративно-територіальних одиниць здійснюється відповідно до індексу податкоспроможності (ІП) місцевих бюджетів, значення котрого істотно диференційоване в регіональному розрізі – від 1,39 для Київської й Дніпропетровської областей до 0,55 для Чернівецької області (табл. 4).

Загалом у 2017 р. лише чотири регіони мали ІП, вищий за 1,1, і десять – більший від 1,0. При цьому слід мати на увазі, що в першій групі регіонів (з ІП > 1,1) понад 50 % населення проживає в адміністративно-територіальних одиницях із помітно вищим за середнє по Україні значенням податкоспроможності (ІП > 1,2). Натомість у регіонах третьої групи (ІП < 0,9) більш ніж половина мешканців (а в Рівненській області понад 70 %) проживає в адміністративно-територіальних одиницях, ІП яких нижчий від 0,8. Загалом по країні 31 % місцевих бюджетів територіальних громад, де проживає 18 % усього населення, мали ІП, менший за 0,5, що свідчить про низьку фінансову спроможність і високу дотаційність місцевих бюджетів.

**Таблиця 3. Варіація доходів ( $K_v$ ) місцевих бюджетів на одного жителя у 2014 і 2017 рр., %**

Рік	Доходи	Місцеві бюджети				
		Обласні (без м. Києва)	Міст обласного значення	Районні	ОТГ	Територіальних громад базового рівня (не об'єднаних)
2014	Без трансфертів	37	37	40	–	106
2017		42	45	43	66	118
2014	З трансфертами	15	18	14	–	56
2017		22	33	16	–	73

Складено за даними Державної казначейської служби України.

Таблиця 4. Регіональні характеристики індексу податкоспроможності місцевих бюджетів України у 2017 р.

Область	Індекс податко-спроможності	Частка бюджетів у загальній кількості місцевих бюджетів, %					Частка в загальній чисельності жителів, %				
		<0,5	0,5–0,8	0,8–1,0	1,0–1,2	>1,2	<0,5	0,5–0,8	0,8–1,0	1,0–1,2	>1,2
<i>Регіони з ІП, вищим за 1,1</i>											
Дніпропетровська	1,39	19	37	21	4	19	3	16	16	4	61
Київська	1,39	0	22	15	17	46	0	11	21	15	53
Полтавська	1,32	7	13	31	14	34	3	9	20	11	57
Запорізька	1,25	16	62	10	0	12	6	37	5	0	52
<i>Регіони з ІП від 1,1 до 0,9</i>											
Миколаївська	1,08	13	50	17	6	13	4	35	9	4	49
Харківська	1,07	4	56	18	11	11	2	25	10	6	57
Одеська	1,07	46	33	4	4	14	22	18	4	4	52
Сумська	1,01	15	40	23	15	8	6	33	14	22	25
Кіровоградська	1	0	29	29	21	21	0	30	24	14	31
Донецька	1	17	31	17	9	26	7	33	13	12	35
Львівська	0,99	56	17	13	3	11	25	18	19	4	34
Черкаська	0,93	4	40	38	8	10	2	34	33	6	25
Вінницька	0,93	27	43	6	7	16	14	42	5	3	36
Чернігівська	0,92	18	34	18	16	13	8	32	15	37	9
Житомирська	0,9	31	46	7	4	13	14	39	10	7	30
<i>Регіони з ІП, нижчим від 0,9</i>											
Хмельницька	0,85	29	48	10	5	8	14	39	13	8	25
Херсонська	0,76	36	53	4	4	2	21	42	2	35	0
Рівненська	0,76	60	27	2	2	9	44	25	3	1	26
Волинська	0,76	65	15	3	2	15	50	18	1	4	27
Луганська	0,69	36	41	9	5	9	30	44	6	2	17
Івано-Франківська	0,67	74	9	7	2	7	51	14	10	5	20
Тернопільська	0,66	62	28	5	2	3	53	24	1	1	21
Закарпатська	0,66	46	17	4	17	17	54	16	3	9	19
Чернівецька	0,55	77	15	0	5	3	60	8	0	31	1
<b>Загалом</b>	<b>1</b>	<b>31</b>	<b>34</b>	<b>14</b>	<b>7</b>	<b>14</b>	<b>18</b>	<b>25</b>	<b>11</b>	<b>9</b>	<b>37</b>

Складено за даними Департаменту фінансів Львівської обласної державної адміністрації.

Слід зауважити, що однією з причин таких диспропорцій податкоспроможності є чинний механізм її розрахунку. По-перше, вирівнювання здійснюється тільки за двома показниками: податком на прибуток підприємств і ПДФО для обласних бюджетів та лише за ПДФО для бюджетів міст обласного значення, районів і ОТГ. Вирівнювання за іншими платежами не проводиться, а доходи від них у повному обсязі залишаються в розпорядженні

місцевих органів влади. По-друге, ІП визначається за результатами тільки попереднього року, що може провокувати короткострокові дисбаланси.

Вагомою складовою чинного механізму вирівнювання є реверсна дотація, яка за своєю сутністю є вилученням надлишку фінансового ресурсу з адміністративно-територіальних одиниць. Законодавством передбачено вилучення половини (50 %) податкових доходів, що перевищують значення 1,1 середньоукраїнського рівня.

Порівняльний аналіз розподілу платників реверсної дотації й одержувачів базової дотації за рівнями у 2017 р. також вказує на наявність дисбалансів (табл. 5). Основним реципієнтом базової дотації є районний рівень: 375 бюджетів районів (82 % їх загальної кількості) отримали разом 3746,5 млн грн базової дотації, тобто 64,4 % її сукупного обсягу в тому році.

Основними платниками реверсної дотації у 2017 р. були міста обласного значення. Зокрема, обласні центри формували 70,5 % усіх надходжень державного бюджету від реверсної дотації. Водночас частка в обсягах базової дотації, котра надходила до 53 міст обласного значення (як правило, невеликих районних центрів), не перевищила 6,7 %. Теперішній механізм бюджетного вирівнювання дав можливість територіальним громадам із більшим економічним потенціалом (наприклад, містам обласного значення, приміським територіям) здобути додатковий фінансовий ресурс. Протягом останніх трьох років обсяги таких ресурсів, що залишаються після горизонтального вирівнювання, зросли практично в усіх містах – обласних центрах. Серед них найбільша реверсна дотація до державного бюджету у 2018 р. і надалі надходить від Дніпра, Запоріжжя, Львова. Однак усі найбільші міста з чисельністю жителів понад 500 тис. характеризуються нижчими темпами зростання реверсної дотації, ніж середні міста (з населенням 200–500 тис.). З-поміж останніх лідерами за темпами зростання вилученого до державного бюджету ресурсу є Миколаїв, Кропивницький, Луцьк, Хмельницький, Вінниця,

Таблиця 5. Розподіл платників реверсної дотації та одержувачів базової дотації за рівнями у 2017 р.

Місцеві бюджети	Реверсна дотація				Базова дотація			
	Адміністративно-територіальні одиниці		Обсяги		Адміністративно-територіальні одиниці		Обсяги	
	кількість, од.	частка, %	тис. грн	%	кількість, од.	частка, %	тис. грн	%
Обласні	6	25	624 471,10	16,0	17	71	909 151,50	15,6
Міст обласного значення	64	43,5	2 745 316,80	70,5	53	36	391 695,40	6,7
Районні	37	8	367 420,40	9,4	375	82	3 746 522,70	64,4
ОТГ	48	13	157 898,40	4,1	293	80	768 087,50	13,2
<b>Усього</b>	<b>155</b>		<b>3 895 106,70</b>		<b>738</b>		<b>5 815 457,10</b>	

Складено за даними Державної казначейської служби України.

Тернопіль, що свідчить про стрімке зростання їхньої податкової бази, а отже, й пожвавлення економічної активності, зокрема в частині офіційної зайнятості. Реверсної дотації не мають тільки три обласних центри – Херсон, Чернівці й Чернівці.

На жаль, фінансова спроможність більшості новостворених територіальних громад в Україні є низькою. 80 % ОТГ протягом 2017 р. отримували базову дотацію, тобто їхня податкова спроможність була меншою, ніж 0,9 від середньоукраїнського значення. Більше того, для 40 ОТГ базова дотація стала одним із ключових джерел доходів бюджетів та забезпечила понад 30 % у їхній структурі. Лише кожна п'ята ОТГ не одержувала базову дотацію, а 37 ОТГ (із 366-и, що функціонували у 2017 р.) сплачували реверсну дотацію до державного бюджету в обсязі, що перевищує 1 % власних доходів. Фактично рівень дотаційності ОТГ відповідає аналогічному показнику районних бюджетів, котрі в сучасних умовах зосереджують той самий ресурс від ПДФО по громадах, що не об'єдналися. Зазначене вказує, по-перше, на необхідність перегляду низки рішень про створення територіальних громад на предмет їх фінансової спроможності, ефективності роботи обраних органів місцевого самоврядування та доцільності подальшого існування; по-друге, на те, що об'єднані громади не роблять акцент на підвищенні економічної активності (й, відповідно, рівня податкових доходів), а радше змагаються за бюджетний ресурс, який найчастіше спрямовують на розвиток соціальної інфраструктури.

Аналізуючи динаміку обсягів і структури видатків зведених бюджетів регіонів, слід наголосити:

– регіони – лідери за зростанням дохідної бази впродовж 2014–2017 рр. орієнтовані переважно на збільшення видатків на розвиток комунального господарства та економіки регіонів;

– ранжування регіонів за обсягами видатків на соціальну сферу й державне управління (рис. 2) засвідчило, що ситуація залишилася практично без змін. Тобто регіони з порівняно нижчими доходами й далі спрямовують їх на фінансування цієї сфери, а питання оптимізації соціальної інфраструктури поки що відкладається;

– до негативних проявів децентралізації влади слід віднести значно більше порівняно з іншими сферами зростання видатків на державне управління – 61 % проти 46 % на фінансування освіти та охорони здоров'я. Таким чином, трансформація системи державного управління на місцевому рівні, що мала на меті підвищення її ефективності, на цьому етапі стала витратнішою, а про її економічну ефективність говорити зарано;

– спостерігається поглиблення фінансових дисбалансів на всіх рівнях місцевих бюджетів, як і у випадку з доходами (табл. 6). Найвищий коефіцієнт варіації притаманний видаткам економічного характеру, а також видаткам на державне управління: саме в цих сферах система управління є найбільш децентралізованою.

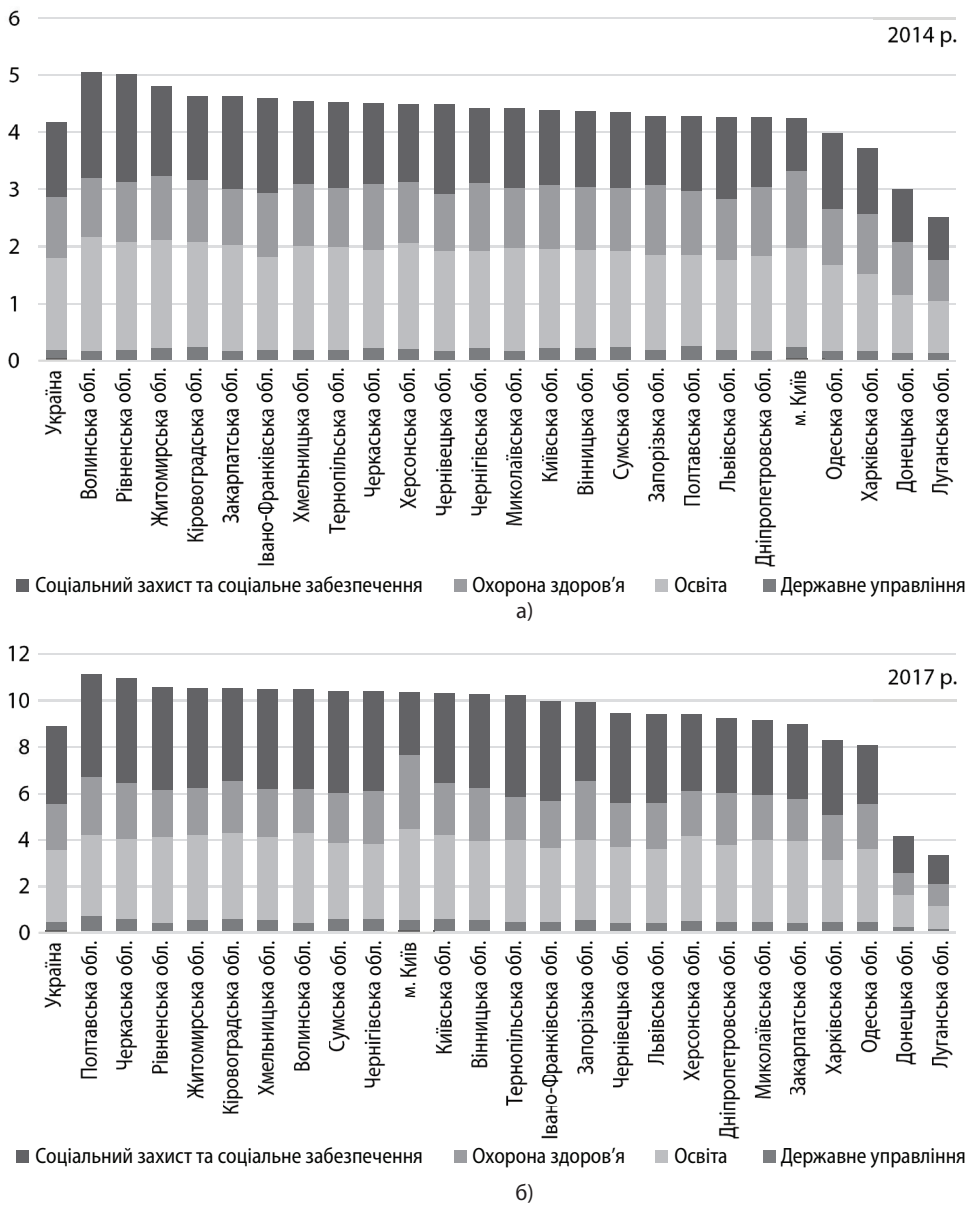


Рис. 2. Структура та обсяги видатків на соціальну сферу й державне управління зведених бюджетів регіонів на одного жителя у 2014 і 2017 рр., тис. грн

Побудовано за даними Державної казначейської служби України.

Говорячи про інструментарій вирівнювання, варто також брати до уваги додаткову дотацію з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення переданих із держбюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я, а також стабілізаційну дотацію. Механізм цих дотацій наці-

Таблиця 6. Варіація видатків ( $K_v$ ) місцевих бюджетів на одного жителя у 2014 і 2017 рр., %

Рік	Видатки загалом	Державне управління	Освіта	Охорона здоров'я	Соціальний захист та соціальне забезпечення	Видатки економічного характеру
<i>Зведені бюджети регіонів</i>						
2014	5	14	7	6	13	22
2017	7	16	8	10	14	30
<i>Обласні бюджети (без м. Києва)</i>						
2014	15	15	8	10	18	33
2017	22	27	10	14	25	38
<i>Бюджети міст обласного значення</i>						
2014	18	20	16	11	20	39
2017	33	36	30	16	35	47
<i>Бюджети районів</i>						
2014	14	11	9	13	13	71
2017	16	13	9	15	14	88

Складено за даними Державної казначейської служби України.

лений на дофінансування потреб територій із нижчою фінансовою спроможністю, тобто включається вирівнювання за видатками. Наприклад, у 2017 р. частка надходжень від базової дотації у видатках на освіту й охорону здоров'я коливалася від 9,4 % у Чернівецькій області до 5,3 % в Київській. Не заперечуючи необхідність дотування економічно слабших регіонів, вважаємо за потрібне наголосити, що таким чином фінансуються не реальні потреби населення в освітніх і медичних послугах, а неефективна соціальна інфраструктура. Адже додаткова дотація не враховує попередньо зроблених регіонами й громадами кроків щодо її оптимізації. Виходом із цієї ситуації є перехід до визначення реальних потреб мешканців на основі визначення соціальних стандартів.

Хоча нові інструменти вирівнювання за доходами позитивно впливають на динаміку розвитку територіальних громад, механізми їх функціонування пов'язані з низкою проблем, а тому потребують якнайшвидшого вдосконалення.

Фінансове вирівнювання лише за показником ПДФО створює для територіальних громад неоднакові умови розвитку. Приміром, у Львівській області в декількох ОТГ, зокрема Бабинській і Тростянецькій, доходи без трансфертів істотно перевищують надходження від ПДФО (у 5,9 і 3,7 рази відповідно) (рис. 3). Основним джерелом надходжень у цих громадах є акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання, що ставить їх у вигідніше порівняно з іншими громадами становище та порушує питання справедливості вирівнювання податкоспроможності тільки за ПДФО [7]. На нашу думку, в найближчій перспективі вирівнювання має проводитися з урахуванням усіх податкових доходів громад.



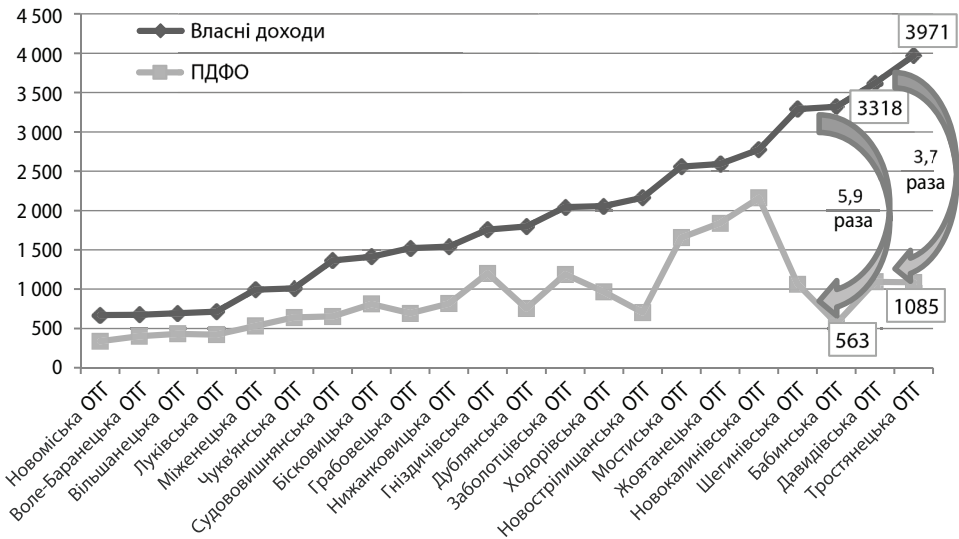


Рис. 3. Доходи об'єднаних територіальних громад Львівщини на одного жителя у 2017 р., грн

Побудовано за даними Департаменту фінансів Львівської обласної державної адміністрації.

Нестабільність фінансової політики держави в питаннях мотивування громад до нарощення власного фінансового потенціалу. Однією з основних перешкод формуванню правового середовища функціонування територіальних громад є його нестабільність. Щороку процес складання Державного бюджету України супроводжується внесенням змін до нормативних актів, що регулюють умови розподілу бюджетного ресурсу між рівнями влади. Такі зміни дуже часто негативно впливають на прийняття рішень про створення нових ОТГ, а також демотивують уже об'єднані громади щодо ефективного накопичення й використання власного економічного потенціалу.

Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності бюджетів здійснюється одночасно для міст обласного підпорядкування, районів і ОТГ. Проте наявний фінансово-економічний потенціал і надходження ПДФО до бюджетів різних рівнів є істотно диференційованими, зокрема між міськими й сільськими бюджетами. Для прикладу, середнє значення податкоспроможності для бюджетів усіх рівнів Львівщини у 2016 р. становило 1837 грн на одну особу. Якби вирівнювання податкоспроможності проводилось окремо для міст обласного підпорядкування, для районів та для ОТГ, результати були б зовсім іншими, адже податкоспроможність міських адміністративно-територіальних одиниць помітно вища, ніж сільських (рис. 4). З огляду на це вважаємо за доцільне імплементувати пропозицію Асоціації міст України стосовно проведення горизонтального вирівнювання податкоспроможності бюджетів окремо для міст обласного підпорядкування, окремо для районів і окремо для ОТГ.

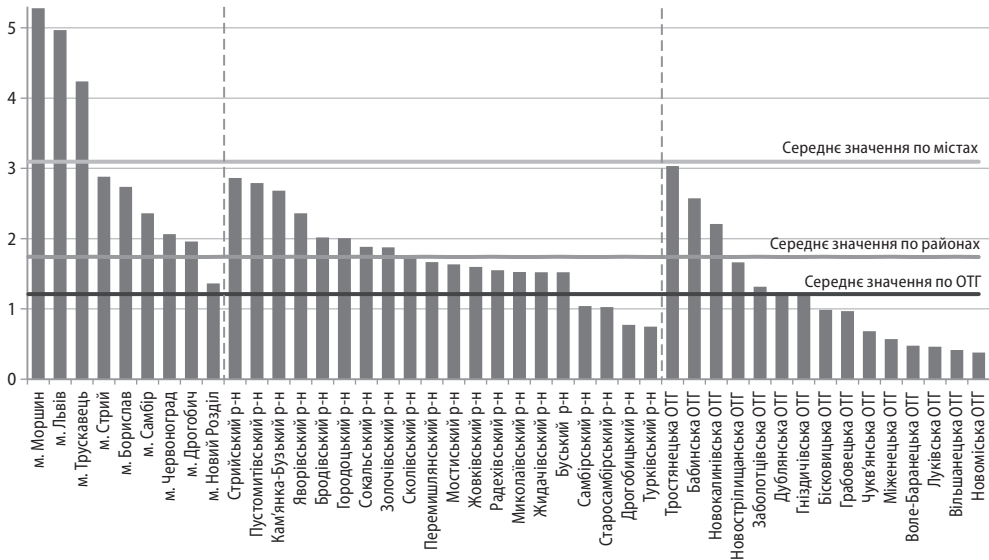


Рис. 4. Диференціація податкоспроможності місцевих бюджетів різних рівнів у Львівській області у 2016 р., тис. грн

Побудовано за даними Департаменту фінансів Львівської обласної державної адміністрації.

Водночас орієнтація в системі бюджетного вирівнювання виключно на критерій податкоспроможності зумовлює низку проблем, серед яких істотна диференціація у фінансуванні послуг соціальної сфери, їхніх якості й доступності; відсутність можливостей у громад і районів із малим фінансово-економічним потенціалом щодо запуску механізмів розвитку.

Викладене дає підстави для висновку, що сучасна система вирівнювання в Україні змішаного типу, тобто одночасно включає інструменти вирівнювання як за доходами територій, так і за видатками. Нові інструменти вирівнювання за доходами можемо визнати такими, що позитивно впливають на динаміку розвитку територіальних громад на сучасному етапі. Разом із тим механізми їх функціонування не сприяють досягненню кінцевих цілей реформи децентралізації, а тому потребують якнайшвидшого вдосконалення.

У середньо- й довгостроковій перспективах вважаємо за доцільне збільшити роль інструментів вирівнювання за видатками. Однак це не означає повернення до старої схеми фінансування соціальної інфраструктури. Нова система вирівнювання повинна ґрунтуватися на нових стандартах соціальних послуг та розбудові мережі альтернативних провайдерів останніх. Також важливою складовою системи вирівнювання розвитку територій має бути розроблення нової схеми для тих із них, що мають особливі проблеми, та фінансового інструментарію підтримки їх економічного піднесення.

**Список використаних джерел**

1. *Возняк Г. В.* Бюджетне вирівнювання: теоретико-методологічні аспекти. *Фінанси України.* 2017. № 4. С. 42–54.

2. Кириленко О. П. Досягнення стратегічних орієнтирів удосконалення міжбюджетних відносин в Україні. *Фінанси України*. 2013. № 8. С. 19–28.
3. Луніна І. О. Міжбюджетні відносини в Україні: концептуальні підходи до реформування. *Економіка України*. 2002. № 5. С. 10–16.
4. Опарін В. М. Домінанти та пріоритети фінансового вирівнювання в Україні. *Фінанси України*. 2015. № 6. С. 29–42.
5. Опарін В. М., Пйонтко Н. Б. Державний фонд регіонального розвитку в системі фінансового вирівнювання. *Фінанси України*. 2017. № 7. С. 25–43.
6. Fiscal Equalisation in OECD Countries. *Working Paper*. 2007. No. 4. URL: <https://www.oecd.org/ctp/federalism/39234016.pdf>.
7. Сторонянська І. З., Бенювська А. Я. Просторові асиметрії економічного розвитку в умовах адміністративно-фінансової децентралізації. *Економіка України*. 2018. № 2. С. 50–65.

### References

1. Voznyak, H. V. (2017). Byudzhетne vʹrivnyuvannya: teoretyʹko-metodolohichni aspektyʹ [Fiscal equalization: theoretical and methodological aspects]. *Finansyʹ Ukrayinyʹ* [Finance of Ukraine], 4, 42–54 [in Ukrainian].
2. Kyʹrylenko, O. P. (2013). Dosyahnennya stratehichnyʹ kh oriyentyʹ riv udoskonalennya mizhbyudzhетnyʹ kh vidnosyʹ n v Ukrayini [Strategic targets for improving of inter-budgetary relations in Ukraine]. *Finansyʹ Ukrayinyʹ* [Finance of Ukraine], 8, 19–28 [in Ukrainian].
3. Lunina, I. O. (2002). Mizhbyudzhетni vidnosyʹnyʹ v Ukrayini: konceptualʹni pidkhodyʹ do reformuvannya [Intergovernmental relations in Ukraine: conceptual approaches to reform]. *Ekonomika Ukrayinyʹ* [Economy of Ukraine], 5, 10–16 [in Ukrainian].
4. Oparin, V. M. (2015). Dominantyʹ ta prioryʹtetyʹ finansovoho vʹrivnyuvannya v Ukrayini [Dominants and priorities of financial equalization in Ukraine]. *Finansyʹ Ukrayinyʹ* [Finance of Ukraine], 6, 29–42 [in Ukrainian].
5. Oparin, V. M., Pjontko, N. B. (2017). Derzhavnyʹ j fond rehionalʹnoho rozvyʹtku v syʹstemi finansovoho vʹrivnyuvannya [The State Fund for Regional Development in the system of financial equalization]. *Finansyʹ Ukrayinyʹ* [Finance of Ukraine], 7, 25–43 [in Ukrainian].
6. Blöchliger, H., Merk, O., Charbit, C. & Mizel, L. (2007). Fiscal Equalisation in OECD Countries. *Working Paper*, 4. Retrieved from <https://www.oecd.org/ctp/federalism/39234016.pdf>.
7. Storonjansʹka, I. Z., Benovsʹka, L. Ya. (2018). Prostorovi asyʹmetriyi ekonomichnoho rozvyʹtku v umovakh administratyʹvno-finansovoyi decentralizaciji [Spatial asymmetries of economic development in conditions of administrative and financial decentralization]. *Ekonomika Ukrayinyʹ* [Economy of Ukraine], 2, 50–65 [in Ukrainian].