

Волохова І. С.

**ФІНАНСОВЕ ВИРІВНЮВАННЯ В УКРАЇНІ: ПОШУК ЕФЕКТИВНОЇ МОДЕЛІ**

Мета статті полягає в розробці ефективної моделі фінансового вирівнювання доходів територіальних бюджетів, за якої б було досягнуто максимального ступеня врахування потреб населення. Автором були розглянуті переваги та недоліки різних видів міжбюджетних трансфертів, розкриті проблеми фінансового вирівнювання в Україні. У результаті дослідження була розроблена для України економічно ефективніша модель фінансового вирівнювання, яка б не порушувала суверенітету споживачів та стимулювала органи місцевого самоврядування до нарощування власної доходної бази. Обґрунтовано, що загальні міжбюджетні трансферти є найбільш оптимальним видом горизонтального фінансового вирівнювання. Для його ефективного проведення необхідно досягти балансу між фінансовими потребами територіальних одиниць та їхніми фінансовими потенціалами, що враховуються під час бюджетного вирівнювання. Дотації вирівнювання пропонується надавати переважно за рахунок коштів, що передаються з бюджету нижчого рівня до бюджету вищого рівня. Збільшення фінансового потенціалу може бути здійснене шляхом закріплення за місцевими бюджетами деяких загальнодержавних податків, зборів та обов'язкових платежів. Також обґрунтована необхідність зменшити ступінь фінансового вирівнювання. Автор пропонує цільові міжбюджетні трансферти надавати за об'єктивними критеріями і тільки в разі необхідності стабілізації циклічних коливань економіки та вирівнювання доходів населення. Розглянуті питання є основою для подальших більш глибоких прикладних розробок, пов'язаних із необхідністю проведення реформи фінансового вирівнювання, для доопрацювання деяких законодавчих норм, що створить передумови для подальшого системного реформування територіальних фінансів України.

*Ключові слова:* фінансове вирівнювання, міжбюджетні трансферти, дотації вирівнювання, субвенції, фіскальний розрив

*Табл.: 2. Бібл.: 15.*

**Волохова Ірина Семенівна** – кандидат економічних наук, доцент, доцент, кафедра фінансів, Одеський національний економічний університет (вул. Преображенська, 8, Одеса, 65082, Україна)

*Email:* volokhovais@ukr.net

УДК 336.1:352

Волохова И. С.

**ФИНАНСОВОЕ ВЫРАВНИВАНИЕ В УКРАИНЕ: ПОИСК ЭФФЕКТИВНОЙ МОДЕЛИ**

Цель статьи заключается в разработке эффективной модели финансового выравнивания доходов территориальных бюджетов, при которой была бы достигнута максимальная степень учета потребностей населения. Автором были рассмотрены преимущества и недостатки разных видов межбюджетных трансфертов, раскрыты проблемы финансового выравнивания в Украине. В результате исследования была разработана для Украины экономически более эффективная модель финансового выравнивания, которая б не нарушала суверенитет потребителей и стимулировала органы местного самоуправления к наращиванию собственной доходной базы. Обосновано, что общие межбюджетные трансферты являются наиболее оптимальным видом горизонтального финансового выравнивания. Для его эффективного проведения необходимо достичь баланса между финансовыми потребностями территориальных единиц и их финансовыми потенциалами, которые учитываются во время бюджетного выравнивания. Дотации выравнивания предлагается предоставлять преимущественно за счет средств, которые передаются из бюджета низшего уровня в бюджет высшего уровня. Увеличение финансового потенциала может быть осуществлено путем закрепления за местными бюджетами некоторых общегосударственных налогов, сборов и обязательных платежей. Также обоснована необходимость уменьшить степень финансового выравнивания. Автор предлагает целевые межбюджетные трансферты предоставлять по объективным критериям и только в случае необходимости стабилизации циклических колебаний экономики и выравнивания доходов населения. Рассмотренные вопросы являются основой для последующих более глубоких прикладных разработок, связанных с необходимостью проведения реформы финансового выравнивания, для доработки некоторых законодательных норм, что создаст предпосылки для последующего системного реформирования территориальных финансов Украины.

*Ключевые слова:* финансовое выравнивание, межбюджетные трансферты, дотации выравнивания, субвенции, фискальный разрыв

*Табл.: 2. Библ.: 15.*

**Волохова Ірина Семеновна** – кандидат экономических наук, доцент, доцент, кафедра финансов, Одесский национальный экономический университет (ул. Преображенская, 8, Одесса, 65082, Украина)

*Email:* volokhovais@ukr.net

UDC 336.1:352

Volokhova I. S.

**FINANCIAL EQUALISATION IN UKRAINE: SEARCH FOR AN EFFICIENT MODEL**

The goal of the article lies in development of an efficient model of financial equalisation of income of territorial budgets, which would allow achievement of the maximum degree of accounting of needs of the population. The author considers advantages and shortcomings of various types of inter-budget transfers and shows the problems of financial equalisation in Ukraine. In the result of the study the article develops an economically more efficient model of financial equalisation for Ukraine, which would not violate sovereignty of consumers and stimulate bodies of local self-governance for accumulation of own income base. The article shows that common inter-budget transfers are the most optimal type of horizontal financial equalisation. In order to conduct it efficiently, it is necessary to achieve the balance between the financial needs of territorial units and their financial potentials, which are taken into account during financial equalisation. Equalisation grants are offered to be provided mainly by means of the funds that are transferred from the lower level budget into the higher level budget. Increase of the financial potential could be realised through attaching some of the state taxes, dues and mandatory payments to local budgets. The article justifies the necessity to reduce the degree of the financial equalisation. The author offers to provide target-oriented inter-budget transfers by objective criteria and only in the event of a necessity of stabilisation of cyclic fluctuations of economy and equalisation of income of the population. The considered issues are the basis for further deeper applied studies, connected with the necessity of conducting reforms of financial equalisation, for development of some legislative norms, which creates prerequisites for further system reformation of territorial finance in Ukraine.

*Key words:* financial equalisation, inter-budget transfers, equalisation grants, subventions, fiscal gap

*Tabl.: 2. Bibl.: 15.*

**Volokhova Iryna S.** – Candidate of Sciences (Economics), Associate Professor, Associate Professor, Department of Finance, Odessa National Economic University (vul. Preobrazhenska, 8, Odessa, 65082, Ukraine)

*Email:* volokhovais@ukr.net

**Вступ.** Території досить часто стикаються з проблемою недостатності фінансових ресурсів для здійснення видаткових повноважень. Навіть за умов найефективнішого розподілу видаткових та доходних повноважень по вертикалі управління державою будуть існувати територіальні одиниці з надлишковими фінансовими ресурсами та територіальні одиниці, в яких бюджетних коштів бракує. Це відбувається через різний рівень соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць при тому, що первинний розподіл видаткових та доходних повноважень орієнтується на середній рівень їхнього розвитку.

Необхідність фінансового вирівнювання продиктована, в основному, наступними причинами:

- 1) різні муніципалітети в різні періоди часу отримували неоднакові доходи від податків, що розподіляються в рамках вертикального вирівнювання [15, с. 191];
- 2) різниця між делегованими видатковими повноваженнями територіальних одиниць;
- 3) різниця між обсягами необхідних видатків при виконанні однакових делегованих повноважень органами місцевого / регіонального самоврядування;
- 4) фіскальний розрив між делегованими видатковими повноваженнями органів місцевого / регіонального самоврядування та закріпленими доходами на їхнє виконання в цілому по всіх адміністративно-територіальних одиницях (розрив між обсягами видатків місцевих / регіональних бюджетів та загальним обсягом доходів, що враховуються під час фінансового вирівнювання);
- 5) межі адміністративно-територіальних одиниць визначені не оптимально, внаслідок чого існує значна різниця в рівнях їхнього економічного розвитку;
- 6) компенсація видатків на надання суспільних благ із значними зовнішніми ефектами;
- 7) надання субвенцій із метою:
  - стабілізації економічної кон'юнктури (для зростання сукупного попиту, стимулювання інвестиційної активності тощо);
  - вирівнювання доходів населення;
  - інші загальнодержавні цілі, внаслідок яких держава втручається в місцеву / регіональну структуру виробництва та надання суспільних благ;
  - компенсаційні видатки, спричинені зовнішніми ефектами від надання суспільних благ.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Серед вітчизняних дослідників питань міжбюджетних відносин і фінансового вирівнювання доходів територіальних бюджетів варто назвати: К. Павлюк [1], І. Луніну [3], О. Кириленко [3], О. Заброцьку [4], І. Лук'яненко [5], В. Опаріна [6, 9], С. Слухая [7], О. Сунцову [8], В. Федосова [9], О. Шишко [11] та інших. Вчені розглядають сучасні проблеми фінансового вирівнювання, обґрунтовують збільшення децентралізації фінансових ресурсів, розкривають можливості використання позитивного зарубіжного досвіду під час розрахунків міжбюджет-

них трансфертів, обґрунтовують необхідність застосування економіко-математичних методів та моделей для визначення їх обсягів та механізму розподілу.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Незважаючи на посилений інтерес до цієї проблематики, деякі теоретичні, методологічні та практичні питання потребують подальшого розроблення й уточнення. Зокрема, недостатньо дослідженими залишаються питання впливу міжбюджетних трансфертів на обсяги та структуру суспільних благ, що надаються за рахунок територіальних бюджетів та, у зв'язку з цим, вибору оптимальної моделі фінансового вирівнювання.

**Постановка завдання.** Метою статті є розробка ефективної моделі фінансового вирівнювання доходів територіальних бюджетів, за якої було б досягнуто максимального ступеня врахування потреб населення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Структура міжбюджетних трансфертів за рівнями субцентральних урядів у деяких країнах ОЕСР та в середньому по країнах цієї організації у 2006 році, у % до загального обсягу міжбюджетних трансфертів, наведена в табл. 1.

За даними таблиці можна зробити висновок, що в середньому по країнах ОЕСР регіональний рівень отримує 50,3 % цільових трансфертів та 49,7 % нецільових трансфертів. Відповідно місцевий рівень отримує 51,8 % цільових та 48,2 % нецільових трансфертів. При цьому, в таких країнах як Австралія та Франція, місцевий рівень влади отримує переважно загальні трансферти. Натомість у Швейцарії та Австрії, регіональний рівень в Австралії переважно отримують цільові трансферти.

Також табл. 1 складена за видами міжбюджетних трансфертів.

Загальні міжбюджетні трансферти займають найближчу позицію до закріплених доходів територіальних бюджетів. Причина цього – можливість органів місцевого / регіонального самоврядування самостійно витратити бюджетні ресурси. При отриманні незв'язаних міжбюджетних трансфертів виробництво всіх суспільних благ зазвичай збільшується. Тобто їхнє отримання не змінює структуру пропозиції суспільних благ.

Отже, отримання загальних міжбюджетних трансфертів вигідно для територіальних одиниць, що однак не стимулює органів місцевого / регіонального самоврядування до розвитку власної податкової бази.

Під час горизонтального фінансового вирівнювання перевага надається використанню незв'язаних міжбюджетних трансфертів. Це пояснюється можливістю органів місцевого / регіонального самоврядування краще задовольняти потреби населення (збільшити відсоток врахувань потреб населення) в суспільних благах. Якщо при горизонтальному фінансовому вирівнюванні надавалися б цільові міжбюджетні трансферти, то оптимально визначити напрямки їхнього використання виявилось б для центрального рівня влади досить складною технічно проблемою.

Загальні міжбюджетні трансферти можуть надаватися для виконання всіх повноважень органів місцевого / регіо-

Таблиця 1

Структура міжбюджетних трансфертів за рівнями субцентральних урядів у країнах ОЕСР\* у 2006 році, у % до їхнього загального обсягу\*\*

Країни	Цільові (зв'язані)								Нецільові (незв'язані, загальні)		
	Обов'язкові, формалізовані				Необов'язкові				Обов'язкові		Необов'язкові
	Пов'язані з витратами		Не пов'язані з витратами		Пов'язані з витратами		Не пов'язані з витратами		Загальні	Блок-трансфери	
	Поточні	Капітальні	Поточні	Капітальні	Поточні	Капітальні	Поточні	Капітальні			
Країни ОЕСР											
▪ регіональний рівень	17,7	1,1	9,9	3,8	7,1	1,4	7,7	1,6	48,2	0,2	1,1
▪ місцевий рівень	19,2	4,8	3,1	1,6	1,7	0,9	9,9	10,6	37,9	7,7	2,6
Австралія											
▪ штати					47,5	9,2	32,4	4,9	5,9		
▪ місцевий рівень					15,6		2,8		81,6		
Австрія											
▪ землі	48,4	2,4	12,1	17,3	0,9		0,3		10,9	0,2	7,5
▪ місцевий рівень	36,5	3,3	11,5	28,7	1,8		0,2		18,0	0,1	
Бельгія											
▪ штати	1,0	0,3							97,1	1,6	
▪ місцевий рівень	45,0	5,0							49,9		
Франція											
▪ місцевий рівень	6,8		0,1			2,0	1,7	1,8	80,9	6,7	
Італія											
▪ землі		4,5		5,1			14,7	5,6	70,2		
▪ місцевий рівень							30,5	31,5	38,0		
Швейцарія											
▪ штати	74,3								25,7		
▪ місцевий рівень											

\* по США, Великій Британії, Канаді, Швеції, Німеччині дані відсутні

\*\* складено за джерелом: [12, с. 16]

нального самоврядування або тільки для виконання делегованих повноважень.

У першому випадку є можливість витратити отримані бюджетні ресурси і на виконання власних повноважень, тобто з'являється стимул ефективного їхнього витрачання на надання делегованих повноважень, для того, щоб максимально профінансувати всі напрямки діяльності органів місцевого / регіонального самоврядування. Недоліком цих трансфертів є врахування всіх видаткових повноважень та дохідних джерел під час фінансового вирівнювання, що може позбавляти стимулу до нарощування власної дохідної бази.

В другому випадку органи місцевого / регіонального самоврядування зацікавлені в зростанні власної податко-

вої бази та ефективному витрачанні власних фінансових ресурсів, проте позбавлені стимулу ефективно витратити отримані фінансові ресурси (закріплені та у вигляді міжбюджетних трансфертів) на виконання делегованих повноважень. В Україні діє другий варіант надання загальних міжбюджетних трансфертів у вигляді дотацій вирівнювання.

Підсумовуючи недоліки та переваги різних видів загальних міжбюджетних трансфертів можна зробити висновки, що оптимальними умовами горизонтального вирівнювання є врахування видатків та доходів на виконання делегованих повноважень із можливістю використання зекономлених коштів на виконання власних повноважень.

Органи влади вищого рівня, що надають міжбюджетні трансфери, зацікавлені заздалегідь визначити напрямки

їхнього використання, тобто надають перевагу цільовим міжбюджетним трансфертам, зменшуючи в такий спосіб автономію органів місцевого / регіонального самоврядування. Їхні види також представлені в табл. 1.

Цільові міжбюджетні трансферти (субвенції) можуть виділятися або на реалізацію конкретних проектів (програми), або в цілому на галузь. У другому випадку вони меншою мірою обмежують автономію органів місцевого / регіонального самоврядування.

Державні органи влади та регіональний рівень виділяє цільові міжбюджетні трансферти з метою збільшити рівень споживання певних суспільних благ. Відповідно до цього, з отриманням субвенцій на рівні території збільшується обсяг надання певних суспільних благ, а обсяг решти суспільних благ не зменшується, або збільшується незначним чином (в разі, якщо цільові міжбюджетні трансферти дозволили вивільнити бюджетні ресурси з об'єктів, що фінансуються за рахунок субвенцій). Отже, з отриманням зв'язаних міжбюджетних трансфертів структура суспільних благ на місцевому / регіональному рівнях змінюється.

Крім того, капітальні субвенції здатні в довгостроковій перспективі зменшити структуру суспільних благ, що надаються на місцевому / регіональному рівнях. Так, за рахунок субвенцій здійснюються інвестиції, що збільшать у подальшому кількість об'єктів комунальної форми власності, які необхідно буде фінансувати за рахунок коштів територіальних бюджетів. Тобто інші комунальні об'єкти отримують уже менший обсяг бюджетних ресурсів порівняно із тим, який би вони отримали в разі відсутності вказаного об'єкту. Ситуація ускладнюється, якщо побудований внаслідок інвестицій за рахунок субвенцій об'єкт не відповідає потребам населення.

Існують також цільові міжбюджетні трансферти, умовою надання яких є спільне фінансування за рахунок коштів бюджету вищого рівня та певного територіального бюджету. Ці субвенції вимагають перенаправлення коштів з одних об'єктів на об'єкти спільного фінансування. Вони також змінюють структуру споживання населенням суспільних благ.

Міжбюджетні трансферти, що змінюють структуру споживання суспільних благ на місцевому та регіональному рівнях, порушують суверенітет споживачів, отже здійснюються неефективно.

У випадках, коли цільові міжбюджетні трансферти не пов'язані з необхідністю стабілізації циклічних коливань економіки та необхідністю вирівнювати доходи населення, їхнє надання бажано замінити загальними міжбюджетними трансфертами.

Загальні міжбюджетні трансферти є найбільш оптимальним видом горизонтального фінансового вирівнювання. Останнє проводиться в чотири етапи.

Перший етап: визначення загального розміру бюджетних ресурсів, що мають перерозподілятися. На цьому етапі створюється фонд вирівнювання. Ресурси, що наповнюють фонд, зазвичай, сталі. Трапляються випадки, коли фонд вирівнювання безпосередньо залежить від фінансових потреб і фінансового потенціалу адміністративно-

територіальних одиниць. При цьому способі визначення загального розміру бюджетних ресурсів, що перерозподіляються, органи державної влади намагаються максимально вирівняти фінансові можливості територій.

«Утворення фонду фінансового вирівнювання сприятиме формалізації фінансових відносин органів місцевого самоврядування та центрального уряду щодо перерозподілу фінансових ресурсів у межах, відповідних рівню економічного розвитку країни в цілому» [11, с. 14].

В Україні, відповідно до вимог частин 2 і 4 статті 108 Бюджетного кодексу України, формується кошик доходів державного бюджету для надання міжбюджетних трансфертів (основні доходи загального фонду, визначені пунктами 1–4, 6 (без урахування бюджетного відшкодування податку на додану вартість грошовими коштами), 7–11, 18, 24–26 частини другої статті 29). Перерахування дотації вирівнювання з державного бюджету здійснюється органами Державної казначейської служби України за нормативами щоденних відрахувань, які визначаються законом про Державний бюджет України, від кошика доходів державного бюджету для надання міжбюджетних трансфертів, що надходять на аналітичні рахунки обліку доходів державного бюджету на відповідній території. Якщо за нормативами щоденних відрахувань не забезпечується отримання місячної суми дотації вирівнювання відповідно до розпису Державного бюджету України, Державна казначейська служба України перераховує недоотриману місячну суму дотації вирівнювання із загального фонду державного бюджету не пізніше 10 числа місяця, наступного за звітним [2]. Це гарантує отримання місцевими бюджетами України запланованого розміру дотацій вирівнювання.

Другий етап: визначення фінансових потреб адміністративно-територіальних одиниць.

Вживані для оцінки індикатори повинні відповідати принаймні двом засадничим вимогам:

- 1) вони повинні носити однозначний характер;
- 2) одночасно вони не повинні суперечити принципу ефективної алокації ресурсів, тобто не стимулювати одержувачів коштів до маніпуляцій із податковою базою в прагненні отримати більше трансфертів [10, с. 254].

Визначити фінансові потреби адміністративно-територіальних одиниць можна за допомогою наступних способів:

- відповідно до досягнутого рівня видатків (на рівні минулорічного обсягу видатків із застосуванням прогнозного індексу інфляції);
- відповідно до кількості контингенту – споживачів суспільних благ з урахуванням коефіцієнтів, що залежать від демографічних, природно-кліматичних, екологічних умов розвитку територій;
- відповідно до чисельності населення.

Населення є споживачем суспільних благ, до того ж конституційним законодавством країн гарантовано кожному громадянину однаковий доступ до їхнього споживання. Це обґрунтовує чисельність населення як основний індикатор для оцінки видаткових потреб територій.

Територіальні одиниці різні за кількістю населення, відповідно до чого деякі з них (великі за кількістю населення) вимушені надавати суспільні блага із значними зовнішніми ефектами, або навіть, виконувати загальнодержавні функції. Вони витрачають різні за обсягом бюджетні ресурси при наданні однакового набору суспільних благ.

Чим вище чисельність населеного пункту, тим більший коефіцієнт привласнюється йому при оцінці видаткових потреб, тобто видаткові потреби населених пунктів з більшою чисельністю населення оцінюються вище, ніж із меншою [14, с. 93; 10, с. 256].

До того ж, адміністративно-територіальні одиниці зі значною кількістю населення характеризуються й значним виробничим, а отже і податковим потенціалами. Якщо ж прийняти їхні фінансові потреби та потреби незначних за розміром адміністративно-територіальних одиниць на душу населення на одному рівні, то фінансове вирівнювання запустить процес гальмування економічного розвитку всієї країни. Це справедливо як для територіальних одиниць базового рівня, так і для регіонів.

В Україні фінансові потреби територій визначаються щодо видатків на делеговані повноваження залежно від кількості споживачів цих суспільних благ. Демографічні, екологічні, природно-кліматичні умови розвитку майже не враховуються.

Третій етап: визначення фінансового потенціалу територій. Як правило, доходи, щодо яких органи місцевого / регіонального самоврядування мають податкові повноваження, не враховуються при визначенні фінансового потенціалу території з метою його вирівнювання. В іншому випадку органи місцевого / регіонального самоврядування не використовували б свої податкові повноваження з метою отримання міжбюджетних трансфертів при одночасному зменшенні місцевого податкового навантаження на платників податків своєї території. До того ж, якщо чинні місцеві податки відповідають принципам місцевого оподаткування, то їхні платники отримують суспільні блага в еквіваленті сплачених податків, що обґрунтовує відсутність фінансового вирівнювання балансу: місцеві суспільні блага = місцеві податки.

В Україні фінансовий потенціал розраховується на підставі звітних даних про надходження доходів місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів за попередні три роки.

«Ні для оцінки видаткових потреб, ні для оцінки податкового потенціалу не повинні використовуватися реальні дані, наприклад, дані за минулий рік, тому що це може зумовити невірну поведінку місцевих властей. У подібному випадку останні завищуватимуть видатки місцевого бюджету і одночасно занижуватимуть доходи. В зв'язку з цим в обох випадках замість дійсних значень повинні використовуватися нормовані дані» [10, с. 261].

Також використання фактичних даних щодо надходжень доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, не дозволяє оцінити діяльність, чи бездіяльність органів місцевого / регіонального самоврядування щодо їхньої мобілізації в розрахунку на одиницю

податкової бази, а також зусиль, які спрямовані на зростання останньої.

Четвертий етап: безпосереднє проведення фінансового вирівнювання.

Фінансове вирівнювання має бути проведене об'єктивно та прозоро. Для цього в багатьох країнах використовується формульний підхід при наданні загальних трансфертів. Так, за рахунок фонду міжбюджетних трансфертів територіальні одиниці, де фінансові потреби перевищують фінансовий потенціал, отримують дотації. В іншому випадку – кошти передаються до бюджету вищого рівня.

Фінансове вирівнювання не має бути повним, інакше:

- «забезпечення населення суспільними благами не повинне нівелюватися більшою мірою, чим приватними благами, інакше споживачі почнуть «цінувати» суспільні блага вище приватних» [13, с. 314];
- територіальні одиниці (і донори, і реципієнти) втрачають інтерес до зростання власної фінансової бази.

В Україні фінансове вирівнювання наближується до 100 %, що призводить до вищенаведених негативних наслідків. Точніше сказати, в Україні домінуючою є система бюджетного вирівнювання. Якщо фінансове вирівнювання спрямоване на досягнення збалансованості фінансового потенціалу регіонів і населених пунктів, то бюджетне – на вирівнювання їх фінансових можливостей через бюджет [6, с. 200; 9, с. 279 – 280].

Вертикальний фіскальний дисбаланс є суттєвим недоліком існуючої системи розмежування податкових ресурсів, який не повинен компенсуватися за рахунок надання трансфертів. Він повинен усунути за рахунок закріплення за місцевими органами влади додаткових податкових джерел [10, с. 238].

Фіскальний розрив між доходами та видатками на виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування (що враховуються чи не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів) в Україні в 2003 – 2012 роках наведений в табл. 2.

Фіскальний розрив відносно загальної суми доходів місцевих бюджетів України з урахуванням міжбюджетних трансфертів постійно зростає: з 26,8 % у 2003 році до 51,75 % у 2012 році. Наявність фіскального розриву вимагає проводити вертикальне фінансове вирівнювання, під час якого одночасно відбувається і горизонтальне фінансове вирівнювання. Фіскальний розрив призводить до усунення органів місцевого / регіонального самоврядування від проблем мобілізації державних податків, зборів та інших платежів.

Частка дотацій вирівнювання у фінансуванні фіскального розриву аж до 2011 року є переважаючою, але не достатньою. Цільові трансферти виділяються на фінансування окремих проектів і програм і тому є непідходящою формою міжбюджетних трансфертів при горизонтальному вирівнюванні. «Такі трансферти надаються за галузевим принципом і здебільшого за суб'єктивними критеріями. Проте таке нескоординоване латання дірок у різних сфе-

Фіскальний розрив між доходами та видатками на виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування в Україні в 2003 – 2012 роках\*

	2003	2005	2007	2009	2011	2012
<i>Доходи на виконання делегованих повноважень:</i>						
• у млн грн	16161,8	20370,5	41492,8	52027,5	59587,2	65380,6
• у % до загальної суми доходів місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів	47,11	37,95	38,76	38,66	32,82	29,02
<i>Видатки на виконання делегованих повноважень:</i>						
• у млн грн	25365,4	40537,6	76099,3	107609,9	150363,7	181950,2
• у % до загальної суми видатків місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів	75,11	75,70	72,58	78,98	83,08	81,75
<i>Фіскальний розрив:</i>						
• у млн грн	9203,6	20167,1	34606,5	55582,4	90776,5	116569,6
• у % до загальної суми доходів місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів	26,83	37,57	32,33	41,31	50,01	51,75
<i>Міжбюджетні трансферти:</i>						
• усього, млн грн						
в тому числі:	11729,1	23361,1	44655,9	62180,1	94875,0	124459,6
• дотації вирівнювання, млн грн	5905,5	11082,5	18581,5	33356,3	43629,9	51649,9
<i>Частка дотацій вирівнювання у фінансуванні фіскального розриву, %</i>	64,2	54,9	53,7	60,0	48,1	44,3

\* Складено автором, використовуючи дані Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>

рах життєзабезпечення не завжди є ефективним з точки зору економічного розвитку регіонів» [3, с. 230].

«Концепції бюджетного федералізму в Україні ще немає. Її побудова та втілення на практиці повинні забезпечити реалізацію прав кожного громадянина і територіальній громаді на отримання певного обсягу публічних послуг, який відповідає їх попиту за видами, формами, якістю надання» [4, с. 11].

#### **Висновки і перспективи подальших розробок.**

Отже, в Україні з метою побудови ефектної моделі фінансового вирівнювання необхідно досягти:

- 1) балансу між фінансовими потребами територіальних одиниць та їхніми фінансовими потенціалами, що враховуються під час бюджетного вирівнювання. В цьому випадку дотації вирівнювання будуть надаватися переважно за рахунок коштів, що передаються з бюджету нижчого рівня до бюджету вищого рівня. Збільшення фінансового потенціалу може бути здійснене шляхом закріплення за місцевими бюджетами деяких загальнодержавних податків, зборів та обов'язкових платежів;
- 2) зменшити ступінь фінансового вирівнювання з метою активізації діяльності органів місцевого / регіонального самоврядування в зростанні податкової бази загальнодержавних податків, зборів і обов'язкових платежів, а також збільшення рівня

їхнього надходження на одиницю бази оподаткування.

Цільові міжбюджетні трансферти доцільно використовувати лише в разі необхідності стабілізації циклічних коливань економіки та вирівнювання доходів населення. Для кожного з видів субвенцій необхідно передбачити формулу розрахунку їхнього обсягу для надання місцевим бюджетам з державного бюджету. Формули, відповідно до зазначених положень Бюджетного кодексу України, повинні передбачати кількість споживачів благ територіальних одиниць, на які надається субвенція, соціально-економічний розвиток територій, екологічне навантаження тощо. Формули мають бути справедливими та враховувати особливості адміністративно-територіальних одиниць. Також із метою збільшення прозорості в організації надання субвенцій із державного бюджету України на користь місцевих бюджетів доречним було б запровадити безпосередні відносини Державного бюджету з районними та міським бюджетами міст республіканського та обласного значення, Автономної республіки Крим.

Розглянуті питання є основою для подальших, більш глибоких, прикладних розробок, пов'язаних із необхідністю проведення реформи фінансового вирівнювання, для доопрацювання деяких законодавчих норм, що створить передумови для подальшого системного реформування територіальних фінансів України.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України: монографія. / за ред. К. В. Павлюк. – К.: НДФІ, 2006. – 584 с.
2. Бюджетний кодекс України: від 21.06.2001 р., № 2542-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010.– № 50–51. – с. 572.
3. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів / [Луніна І. О., Кириленко О. П., Лучка А. В. та ін.]; за ред. д-ра екон. наук І. О. Луніної; НАН України; Ін-т екон. та прогнозув. – К., 2010. – 320 с.
4. Заброцька О. В. Фінансове територіальне вирівнювання в системі міжбюджетних відносин: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.08 / О. В. Заброцька; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Л., 2011. – 20 с.
5. Лук'яненко І. Г. Системне моделювання механізму бюджетного регулювання: автореф. дис. ... д-ра екон. наук: 08.03.02 / І. Г. Лук'яненко; Київ. нац. екон. ун-т. – К., 2005. – 34 с.
6. Опарін В. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти): Монографія / В. Опарін. – К.: КНЕУ, 2005. – 240 с.
7. Слухай С. Міжбюджетні трансферти у постсоціалістичних країнах: від теорії до реалій / С. Слухай. – К.: АртЕк. – 2002. – 279 с.
8. Сунцова О. О. Місцеві фінанси: навч. посіб. / О. О. Сунцова – К.: Центр учбової літератури, 2010. – 488 с.
9. Федосов В., Опарін В., Львовичкін С. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями: монографія / В. Федосов, В. Опарін, С. Львовичкін; за наук.ред. В.Федосова. – К.: КНЕУ, 2002. – 387 с.
10. Циммерманн Х. Муниципальные финансы: учебник. / Хорст Циммерманн / [пер. с нем.]. – М.: Изд-во «Дело и Сервис». – 2003. – 352 с.
11. Шишко О. В. Вдосконалення системи фінансового вирівнювання в Україні: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.08 / О. В. Шишко; Акад. фін. упр., Н.-д. фін. ін-т. – К., 2009. – 20 с.
12. Blochliker H., Rabesona J. The fiscal autonomy of sub-central governments: an update / H. Blochliker, J. Rabesona // OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government. – OECD, Paris. – 2009. – 9. – 20 p.
13. Homburg, S. Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs / S. Homburg, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 51, 1994. – P. 312–330.
14. Steinherr, M. Das Schlusselfzuweisungssystem im kommunalen Finanzausgleich des Freistaates Sachsen / M. Steinherr, Ifo-Studien zur Finanzpolitik, Bd. 63, München, 1997. – P. 93.
15. Zimmermann, H., und Henke, K.-D. Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft / H. Zimmermann, K.-D. Henke, 7. Aufl., München, 1994. – P. 191.

## REFERENCES

- Biudzhет i biudzhетnyi protses v umovakh tranzytyvnoi ekonomiky Ukrainy [The budget and the budget process in terms of transitive economy of Ukraine]. Kyiv: NDFI, 2006.
- Blochliker, H., and Rabesona, J. "The fiscal autonomy of sub-central governments: an update" OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, no. 9 (2009): 20-.
- Fedosov, V., Oparin, V., and Lyovochkin, S. Finansova restrukturyzatsiia v Ukraini: problemy i napriamy [Financial Restructuring in Ukraine: problems and trends]. Kyiv: KNEU, 2002.
- Homburg, S. "Anreizwirkungen des deutschen Finanzausgleichs" Finanzarchiv vol. 51 (1994): 312-330.
- Luk'ianenko, I. H. "Systemne modeliuвання mekhanizmu biudzhетnoho rehuliuвання" [System modeling mechanism for budgetary control]. avtoref. dys. ... d-ra eкон. nauk: 08. 03. 02, 2005.
- Lunina, I. O., Kyrylenko, O. P., and Luchka, A. V. Dyversyfikatsiia dokhodiv mistsevykh biudzhетiv [Diversification of local budgets]. Kyiv, 2010.
- [Legal Act of Ukraine] (2001).
- Oparin, V. Finansova systema Ukrainy (teoretyko-metodolohichni aspekty) [The financial system of Ukraine (theoretical and methodological aspects)]. Kyiv: KNEU, 2005.
- Suntsova, O. O. Mistsevi finansy [Local Finance]. Kyiv: Tsentр uchbovoi literatury, 2010.
- Shyshko, O. V. "Vdoskonalennia systemy finansovoho vyrivniuvannia v Ukraini" [Improving the system of financial equalization in Ukraine]. avtoref. dys. ... kand. eкон. nauk: 08. 00. 08, 2009.
- Slukhai, S. Mizhbiudzhетni transferty u postsotsialistychnykh krainakh: vid teorii do realii [Intergovernmental transfers in post-socialist countries: from theory to reality]. Kyiv: ArtEk, 2002.
- Steinherr, M. "Das Schlusselfzuweisungssystem im kommunalen Finanzausgleich des Freistaates Sachsen" Ifo-Studien zur Finanzpolitik vol. 63 (1997): 93-.
- Tsimmerrmann, Kh. Munitsipalnye finansy [Municipal finance]. Moscow: Delo i Servis, 2003.
- Zabrotska, O. V. "Finansove terytorialne vyrivniuvannia v systemi mizhbiudzhетnykh vidnosyn" [Financial territorial balance in the intergovernmental fiscal relations]. avtoref. dys. ... kand. eкон. nauk: 08.00. 08, 2011.
- Zimmermann, H., and Henke, K. -D. Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft-München, 1994.