

---

---

**ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ  
СУСПІЛЬНО-ГОСПОДАРСЬКИХ ВІДНОСИН**

---

---

УДК 336.02

**СТАНОВЛЕННЯ ТА СУЧАСНИЙ СТАН РОЗВИТКУ СИСТЕМИ  
ФІНАНСОВОГО ВИРІВНЮВАННЯ В УКРАЇНІ*****Н.В. Винниченко, канд. екон. наук, доц.****Сумський державний університет, м. Суми, Україна*

*Це дослідження присвячено огляду ключових етапів розвитку системи фінансового вирівнювання в Україні. Однією з особливостей для України є поступова трансформація підходів до фінансового вирівнювання: від фрагментації міжбюджетних відносин до їх демократизації та синхронізації з досвідом розвинутих країн світу на сучасному етапі розвитку. У той же час механізм реалізації заходів фінансового вирівнювання має ряд недоліків, які потребують подальшого дослідження та розробки узгодженої концепції трансформації цієї системи з уточненням етапів її реалізації. Крім того, немає інформативних показників для оцінки ефективності цих реформ у вітчизняній практиці, яка є окремою сферою досліджень та розробок.*

DOI: 10.21272/1817-9215.2017.2-01

Останні три десятиліття дослідники сфери публічних фінансів доволі часто називають «ерою фінансової децентралізації», оскільки саме на імplementації цієї концепції державного регулювання економіки зосереджено зусилля органів, які уповноважені на формування та реалізацію фінансової (фіскально-бюджетної) політики. У багатьох високорозвинутих країнах її запровадження на початку 2000-х дозволило досягти позитивних зрушень у напрямку посилення фінансової спроможності територіальних громад та вирівнювання диспропорцій розвитку регіонів, проте у цей же період починають з'являтися також дослідження, які засвідчують неоднозначність впливу децентралізації на регіональний розвиток та стабільність функціонування економіки держави.

Варто зауважити, що досить тісно з проблемами фінансової децентралізації пов'язане функціонування системи фінансового вирівнювання, оскільки метою останньої є коригування дисбалансів регіонального розвитку, зумовлених проблемою недостатності фінансової автономії органів місцевого самоврядування. Перші плани по імplementації окремих аспектів фінансового вирівнювання низкою федеративних країн було реалізовано ще у 1940-50-х рр., проте особливого поширення та якісної трансформації дана концепція набула саме протягом останніх двох десятиліть [1].

Справедливо відмітити, що підходи до фінансового вирівнювання можуть значно варіюватися залежно від особливостей соціально-економічного розвитку певної країни та її регіонів, специфіки адміністративно-територіального устрою, історичних передумов, цільових орієнтирів бюджетної та податкової політик, а також низки інших чинників. Саме тому існує об'єктивна необхідність визначення основних тенденцій у напрямку фінансового вирівнювання, що склалися у вітчизняній практиці, характеристики ключових підходів до його реалізації, що дозволить створити уніфікований механізм вибору відповідного алгоритму дій органів, уповноважених на реалізацію фіскально-бюджетної політики, який би дозволив з максимальною ефективністю досягти головного завдання процесу фінансового

вирівнювання – згладжування регіональних диспропорцій та забезпечення сталого розвитку економіки країни в цілому.

З метою оцінювання стану системи фінансового вирівнювання в Україні необхідно розрахувати наступні показники, що використовуються у світовій практиці: питома вага міжбюджетних трансфертів у ВВП; співвідношення витрат місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) до витрат державного бюджету; співвідношення доходів місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) до доходів державного бюджету; співвідношення податкових надходжень місцевих бюджетів у до податкових надходжень державного бюджету. Розрахункові значення показників за 2012-2016 рр. представлено у таблиці 1. Аналіз даних дозволяє зробити висновок про те, що для України притаманною є гібридна модель фінансового вирівнювання, що сформувалася при переході від моделі помірної фінансової автономії та самодостатності до моделі з високим рівнем фінансової незалежності та субсидіарності.

Формування підвалин вітчизняної системи фінансового вирівнювання відбулося з прийняттям нової редакції Закону України «Про бюджетну систему України» від 18.07.1995 р. [3], яким було визначено склад бюджетної системи, принципи її побудови, особливості бюджетного процесу, механізм формування доходів та видатків бюджетів різних рівнів та ін.

Таблиця 1 – Значення показників для визначення типу моделі фінансового вирівнювання в Україні (розраховано за даними [Ошибка! Источник ссылки не найден.]

Рік	<i>Tr_GDP</i>	<i>Tax_power</i>	<i>Exp</i>	<i>Rev</i>
2012	8,53	31,25	81,57	29,25
2013	7,61	34,70	75,87	31,15
2014	8,23	31,17	74,60	28,48
2015	8,79	23,99	68,73	22,76
2016	8,20	29,15	70,76	27,89

Примітки: *Tr\_GDP* – питома вага міжбюджетних трансфертів у ВВП, %; *Tax\_power* – співвідношення податкових надходжень місцевих бюджетів у податкових надходженнях державного бюджету, %; *Exp* – співвідношення консолідованих витрат місцевих бюджетів до витрат державного бюджету, %; *Rev* – співвідношення консолідованих доходів місцевих бюджетів до доходів державного бюджету, %.

У цій редакції закону (першу його версію було прийнято 05.12.1990 р., введено в дію з 01.01.1991 р., але лише у третій редакції з'явилися положення, котрі стосуються фінансового вирівнювання) зазначалося що «через державний бюджет здійснюється перерозподіл частини фінансових ресурсів між адміністративно-територіальними одиницями України з урахуванням їх економічного, соціального, екологічного, природного стану, при цьому враховується необхідність вирівнювання їх фінансового забезпечення», проте жодних чітких рекомендацій та вказівок стосовно механізму вирівнювання у даному законодавчому акті наведено не було. Фактично необхідність фінансового вирівнювання існувала лише де-юре, тоді як де-факто реалізація поставленого завдання проводилася через використання регульованих та закріплених доходів, а обсяг дотацій та субвенцій визначався не на основі чітко визначеного підходу, а стихійно та суб'єктивно, що негативно позначалося на якості бюджетного процесу та фінансовому стані органів місцевого самоврядування.

Важливим кроком до подальших позитивних зрушень, що був здійснений на цьому етапі розвитку міжбюджетних відносин, стала ратифікація 15.07.1997 р. Україною Європейської хартії місцевого самоврядування [4] (офіційно документ набув чинності з 01.01.1998 р.). Зокрема, ст. 9 п. 5 Хартії закріплено необхідність

фінансової підтримки органів місцевого самоврядування, які не в змозі самостійно профінансувати покладені на них видаткові повноваження, за рахунок використання бюджетного вирівнювання чи інших аналогічних інструментів. Крім того, на цьому ж етапі необхідність розробки та імплементації чіткого механізму фінансового вирівнювання було задекларовано також указом Президента «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» [5], тобто реформування адміністративно-територіального устрою України та становлення системи фінансового вирівнювання цілком закономірно розглядалися як супутні процеси.

Якісна трансформація міжбюджетних відносин у напрямку посилення чіткості бюджетного процесу та його транспарентності відбулася з прийняттям першої редакції Бюджетного кодексу України [6] (прийшов на зміну Закону України «Про бюджетну систему України»), який набув чинності 24.07.2001 р. Прийняття Бюджетного Кодексу України стало важливим кроком не лише у процесі становлення системи фінансового вирівнювання (у цьому документі ціла глава (16) була присвячена міжбюджетним трансфертам), але й поліпшення ефективності функціонування бюджетної системи в цілому, адже відтепер більшість важливих питань стосовно організації бюджетних відносин було зібрано у єдиному законодавчому акті. Разом з тим, попри той факт, що глава 16 Бюджетного кодексу України була присвячена характеристиці видів міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та субвенцій), а також порядку їх виділення, вона не містила детальних інструкцій щодо застосування формульного підходу, який було імплементовано з прийняттям Бюджетного кодексу. Цю проблему було частково вирішено 05.09.2001 р., коли була прийнята Постанова Кабінету Міністрів України № 1195 «Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами», але з цього часу процедурні аспекти фінансового вирівнювання було закріплено у кількох нормативних документах, що призводило до ряду незручностей для учасників бюджетного процесу. Однак, справедливо зауважити, що прийняття Бюджетного кодексу України та імплементація формульного підходу до фінансового вирівнювання можна вважати найбільш значимими трансформаціями у цьому секторі в історії незалежної України, що значною мірою наблизило нашу державу до формування міжбюджетних відносин на транспарентних та демократичних засадах.

Постанова Кабінету Міністрів України № 1195 «Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами» передбачала визначення обсягу дотацій на основі формули, яка в агрегованому вигляді представляла собою різницю між закріпленими доходами та витратами на фінансування делегованих повноважень. Варто зауважити, що при розрахунку обсягу доходів враховувалася низка прогнозних макроекономічних показників, а обсяг видатків визначався за окремою формулою для кожної групи з використанням низки статистичних показників та поправочних коефіцієнтів. Таким чином, формула розрахунку дотацій вирівнювання була дуже комплексною та громіздкою, і за період свого існування (з 05.09.2001 р. до втрати чинності 01.01.2011 р.) зазнала 20 редакцій (2001 р. – 3 редакції; 2002 р. – 1; 2003 р. – 2; 2004 р. – 3; 2005 р. – 3; 2006 р. – 2; 2007 р. – 3; 2008 р. – 2; 2009 р. – 1; 2010 р. – 1). Цілком логічно, що складність формульного підходу, множинність нормативних документів, що регулюють питання фінансового вирівнювання, а також нестабільність нормативного поля суттєво знижували ефективність цього процесу, що актуалізувало необхідність її подальшої трансформації, спрощення та уніфікації в єдиному законодавчому акті.

Постанова Кабінету Міністрів України № 1195 «Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими

бюджетами» втратила чинність на підставі постанови Кабінету Міністрів України № 1149 «Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів» від 8 грудня 2010 року. Фактично цим же документом було закріплено нову редакцію формули для розрахунку обсягу дотацій вирівнювання та реверсних дотацій. Однак, дана постанова також не характеризувалася значною стабільністю: з моменту набуття чинності 01.01.2011 р. та до втрати чинності 11.02.2015 р. було прийнято 8 редакцій, 4 з яких у 2011 році.

Втрата чинності постанови Кабінету Міністрів України № 1195 «Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами» з 01.01.2011 р. також супроводжувалося кардинальною трансформацією Бюджетного кодексу України, новий варіант (зі змінами та доповненнями чинний і на сьогоднішній день) якого було прийнято 08.07.2010 р., але вступив у дію він саме з початку нового бюджетного року.

Разом з тим, втрата чинності постанови Кабінету Міністрів України № 1149 «Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів» 11.02.2015 р. та зміни до Бюджетного кодексу України (на підстав Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» № 79-19 від 01.01.2015 р.) ознаменували початок нового, сучасного, етапу функціонування системи фінансового вирівнювання, який характеризується відмовою від формульного підходу, переходом до горизонтального вирівнювання за доходами (де-юре не закріплено вирівнювання видаткової спроможності місцевих бюджетів, проте де-факто це реалізується через виділення різноманітних субвенцій), а також синтезом законодавства у досліджуваній сфері – усі питання стосовно механізму фінансового вирівнювання закріплено у Бюджетному кодексі України. Разом з тим, для даного етапу є характерним приведення у відповідність системи фінансового вирівнювання до потреб новостворених об'єднаних територіальних громад, що є наслідком реформи децентралізації влади в Україні. Ключові питання реформи закріплено у Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», на сьогоднішній день діє вже сьома редакція цього закону (зміни від 16.04.2017 р.), проте наприкінці року ще заплановані зміни як до даного нормативного документу, так і до Бюджетного кодексу України.

У новій редакції Бюджетного кодексу України механізм здійснення міжбюджетних трансфертів описує глава 16. Відповідного до Бюджетного кодексу міжбюджетні трансферти можуть мати вигляд базової дотації, реверсної дотації, додаткової дотації та різноманітних субвенцій (освітня, медична, на здійснення державних програм соціального захисту, на виконання інвестиційних проектів та ін.). Слід відзначити, що базова та реверсна дотації відображають різні напрямки руху фінансових потоків у ході вирівнювання за доходами, тоді як субвенції – передбачають виділення додаткових фінансових ресурсів на покриття витрат, пов'язаних з виконанням загальнодержавних функцій (соціальний захист, освіта, охорона здоров'я тощо), тобто є елементом вирівнювання за видатками, хоча де-юре існування цього механізму в нашій державі не закріплено.

На сьогоднішній день в Україні законодавчо встановлено лише здійснення горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів (у період дії формульного підходу до фінансового вирівнювання, згладжуванню піддавалися як дисбаланси щодо формування дохідної бази бюджетів, так і їх видаткового навантаження). Базою вирівнювання податкоспроможності обласних бюджетів є надходження від податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) та податку на прибуток підприємств; бюджетів міст обласного значення, об'єднаних територіальних громад та районних бюджетів – лише надходження від ПДФО. З урахуванням бази вирівнювання та кількості населення відповідної території здійснюється розрахунок індексу податкоспроможності конкретного бюджету, співставлення значення розрахованого показника з аналогічним усередненим індикатором по країні є

основою для визначення розміру дотації. Так, у випадку, коли розрахований показник знаходиться у межах 0,9-1,1 від середнього значення по країні – вирівнювання не здійснюється; якщо індекс податкоспроможності конкретного бюджету складає менше 0,9 від середнього показника по країні – надається базова дотація, розмір якої складає 80% від суми, необхідної для досягнення відповідним бюджетом цільового значення показника 0,9; якщо індекс податкоспроможності перевищує значення 1,1 – передається реверсна дотація, у розмірі 50% суми перевищення понад значення 1,1. Таким чином, існуюча на сьогоднішній день в Україні система фінансового вирівнювання значно спростилася, порівняно з періодом функціонування формульного підходу, проте не позбавлена певних недоліків. Зокрема, доволі дискусійним кроком є відмова від вирівнювання за видатками (існує латентний механізм вирівнювання через надання ряду субвенцій, але алгоритм визначення їх суми залишається не є прозорим). Так, Бюджетним кодексом визначено, що обсяг субвенцій встановлюється Кабінетом Міністрів України, але цей процес значною мірою залежить від планових показників державного бюджету, а також векторів бюджетної політики, що робить його недостатньо об'єктивним та науково обґрунтованим. Крім того, у нашій країні досі законодавчо не встановлено механізм розрахунку фінансового нормативу вартості стандартного набору суспільних послуг на одного мешканця.

У контексті шляхів покращення ефективності системи фінансового вирівнювання, слід відмітити, що перспективним кроком може стати виділення зі складу двох міністерств: Міністерства фінансів України та Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України спеціалізованого органу, який буде займатися як перерозподілом фінансових ресурсів у формі трансфертів, так і спрямовувати зусилля на усунення причини необхідності еквалізаційних процедур – регіональних дисбалансів. У багатьох високорозвинутих країнах світу стирається грань між регіональною політикою та заходами фінансового вирівнювання на місцях. Такий підхід, з нашої точки зору, є більш виправданим та виваженим, особливо з урахуванням виявлених на попередніх етапах закономірностей впливу нефінансових (загальноекономічних) факторів на ефективність еквалізаційних процедур. Нівелювання чи згладжування деструктивного впливу цих факторів через регіональну політику сприятиме поліпшенню ефективності функціонування системи фінансового вирівнювання.

Таким чином, підсумовуючи вище викладене, можна відмітити, що протягом періоду незалежності в Україні відбувалася поступова трансформація підходів до фінансового вирівнювання: від фрагментарності міжбюджетних відносин до їх демократизації та синхронізації з досвідом провідних країн світу на сучасному етапі розвитку, проте навіть у цих умовах механізм реалізації заходів фінансового вирівнювання має низку недоліків, які потребують подальшого доопрацювання та розробки цілісної концепції трансформації цієї системи з конкретизацією етапів її імплементації. Разом з тим, у вітчизняній практиці немає інформативних індикаторів оцінки результативності зазначених реформ, що становить окремий напрям наукових досліджень та розробок.

## SUMMARY

*This research is devoted to the review of key stages in development of financial equalization system in Ukraine. One of the specific feature for Ukraine is gradual transformation of approaches to financial equalization: from the fragmentation of inter-budgetary relations to their democratization and synchronization with the experience of the developed countries of the world at the present stage of development. At the same time the mechanism of realization of financial equalization measures has a number of shortcomings that require further elaboration and development of a coherent the concept of the transformation of this system with the specification of the stages of its implementation. Besides there are no informative indicators for assessing the effectiveness of these reforms in domestic practice, which is a separate area of research and development.*

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Blochliker H., O. Merk, C. Charbit, L. Mizell (2007), "Fiscal Equalization in OECD Countries". Available at : <https://www.oecd.org/ctp/federalism/39234016.pdf>.
2. Статистичний збірник «Бюджет України» за 2012-2016 рр. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua/news/bjudzhet/poperedni-bjudzheti>.
3. Про бюджетну систему України : Закон України № 253/95-вр від 18.07.1995 р. Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/512-12/ed19950718>.
4. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України № 452/97-вр від 15.07.1997 р. Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80>.
5. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : указ Президента України 810/98 від 22.07.1998 р. Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810/98/ed19980722>.
6. Бюджетний кодекс України : Закон України № 2542-14 від 21.06.2001 р. Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2542-14/ed20010621>.

*Надійшла до редакції 18 липня 2017 р.*