

В. М. Опарін

доктор економічних наук, професор, професор кафедри фінансів ДВНЗ "Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана", Київ, Україна, oparin_vm@ukr.net
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5181-4333>

Я. А. Сарнецька

аспірантка кафедри фінансів ДВНЗ "Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана", Київ, Україна, zozulya_yana@bigmir.net

**ІМПЕРАТИВИ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ
В УМОВАХ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

Анотація. Стаття присвячена проблематиці формування збалансованої на всіх рівнях бюджетної системи України, яка має стати основою усунення наявних диспропорцій регіонального розвитку. Розв'язання цих завдань, значення котрих істотно зростає в умовах розпочатої фінансової децентралізації, ґрунтується на двох ключових напрямках: 1) фінансовому вирівнюванню, проблематика якого розглянута нами в попередній статті¹; 2) бюджетному регулюванні, сутність котрого полягає в територіальному перерозподілі доходів на базі міжбюджетних трансфертів або використання індивідуальних нормативів розщеплення певних видів загальнодержавних податків між рівнями бюджетної системи. Метою статті є визначення основних імперативів бюджетного регулювання в умовах фінансової децентралізації. За результатами дослідження сформульовано чотири основних таких імперативи: оптимізація розмежування доходів і видатків між ланками бюджетної системи, забезпечення ефективності субвенцій на інвестиції, підвищення підзвітності центрального й місцевих урядів, збалансування механізмів бюджетного регулювання. Надалі планується визначити та обґрунтувати оптимальні критерії розподілу доходів і видатків між ланками бюджету в умовах фінансової децентралізації.

Ключові слова: бюджетне регулювання, децентралізація, публічні блага, конституційні права, бюджетні субвенції, дотації, регулюючі доходи.

Літ. 22.

Valerij Oparin

Dr. Sc. (Economics), Professor, SHEE "Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman", Kyiv, Ukraine, oparin_vm@ukr.net
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5181-4333>

Yana Sarnetska

SHEE "Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman", Kyiv, Ukraine, zozulya_yana@bigmir.net

**BUDGET REGULATORY IMPERATIVES IN UKRAINE
UNDER CONDITIONS OF FISCAL DECENTRALIZATION**

Abstract. The article is devoted to the problems of creating a balanced budget system of Ukraine. Such a budgetary system should underpin the existing regional development imbalances. The need to address these challenges is growing significantly in the context of the ongoing fiscal decentralization. There are two main areas for addressing existing problems. The first is financial equalization. We have explored this problem in our previous article [1]. The second is budgetary regulation, the essence of which is to carry

¹ Див.: Опарін В. М. Домінанти та пріоритети фінансового вирівнювання в Україні. *Фінанси України*. 2015. № 6. С. 29–43.

out territorial redistribution of revenues on the basis of intergovernmental transfers or to use individual standards for splitting certain types of national taxes between levels of the budgetary system. The purpose of the article is to identify the main imperatives of fiscal regulation in the context of fiscal decentralization. Therefore, two key questions arise. The first one is: "What kind of fiscal regulation should be exercised, and what imperatives underlie it?" The second one is: "Which regulatory tools should be used to actively influence the activities of local authorities?" The article explores the theoretical foundations and practical aspects of creating a system of budgetary regulation that is based on the ideology of promoting the activity of local governments in gathering financing resources rather than the passive expectation of funds from the central government. According to the results of the study, four main imperatives of fiscal regulation in terms of fiscal decentralization are formulated: optimization of the delimitation of revenues and expenditures between the levels of the budget system, ensuring the effectiveness of investment subsidies, increasing accountability of central and local governments, balancing budgetary equalization mechanisms. The prospects for further research are to conduct an empirical analysis of the distribution of revenues and expenditures between the levels of the budgetary system and to justify the criteria for their optimization in terms of fiscal decentralization.

Keywords: budget regulation, decentralization, public goods, constitutional rights, budgetary subventions, subsidies, regulatory income.

JEL classification: H71, H77.

В. М. Опарин

доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры финансов ГВУЗ "Киевский национальный экономический университет имени Вадима Гетьмана", Киев, Украина

Я. А. Сарнецкая

аспирантка кафедры финансов ГВУЗ "Киевский национальный экономический университет имени Вадима Гетьмана", Киев, Украина

ИМПЕРАТИВЫ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В УКРАИНЕ В УСЛОВИЯХ ФИСКАЛЬНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Аннотация. Статья посвящена проблематике формирования сбалансированной на всех уровнях бюджетной системы Украины, которая должна стать основой устранения имеющихся диспропорций регионального развития. Решение этих задач, значение которых существенно возрастает в условиях начатой фискальной децентрализации, основывается на двух ключевых направлениях: 1) финансовом выравнивании, проблематика которого рассмотрена нами в предыдущей статье; 2) бюджетном регулировании, суть которого заключается в территориальном перераспределении доходов на базе межбюджетных трансфертов или использования индивидуальных нормативов расщепления определенных видов общегосударственных налогов между уровнями бюджетной системы. Целью статьи является определение основных императивов бюджетного регулирования в условиях фискальной децентрализации. По результатам исследования сформулированы четыре основных таких императива: оптимизация разграничения доходов и расходов между звеньями бюджетной системы, обеспечение эффективности субвенций на инвестиции, повышение подотчетности центрального и местных правительств, сбалансирование механизмов бюджетного регулирования. В дальнейшем планируется определить и обосновать оптимальные критерии распределения доходов и расходов между звеньями бюджета в условиях фискальной децентрализации.

Ключевые слова: бюджетное регулирование, децентрализация, публичные блага, конституционные права, бюджетные субвенции, дотации, регулирующие доходы.

За своєю сутністю бюджетне регулювання є механізмом територіального розподілу й перерозподілу доходів між рівнями бюджетної системи. Водночас такий перерозподіл завжди пов'язаний із появою та посиленням суперечностей як на рівні регіону, так і між центральними органами влади й управління та місцевим самоврядуванням. Як зауважують В. А. Андрущенко й В. М. Федосов, “світовий досвід нагадує, що міжнаціональні конфлікти і сепаратистські рухи не в останню чергу підігріваються незадоволенням у розподілі бюджетних ресурсів” [1, с. 649].

Слушність цього висновку підтверджується подіями як в Україні, так і за її межами. Наприклад, у Іспанії досі жевріє конфлікт із приводу проголошення незалежності Каталонії, остаточно не вирішено, особливо в умовах Brexit, питання незалежності Шотландії. Безперечно, ці конфлікти зумовлені багатьма різними чинниками, проте червоною ниткою крізь них проходить незадоволення тим, що значна частина коштів вилучається центром, чого не було б за умови незалежності. Однією з причин сепаратистських рухів на Донбасі теж стало незадоволення (що було досить дивно в умовах дотаційності регіону) “надмірним” вилученням доходів і усталеною думкою про те, що саме індустріальний Донбас годує всю країну. Варто наголосити, що в переважній більшості випадків подібні твердження є доволі сумнівними, оскільки не враховують того факту, що можливості в отриманні певних доходів тим чи іншим регіоном великою мірою залежать від його перебування у складі конкретного державного утворення. Відповідно, при виході з його складу ці можливості, цілком імовірно, істотно обмежаться або взагалі зникнуть. Приміром, чимало транснаціональних компаній заявляли про свій вихід із Каталонії в разі здобуття нею незалежності, що неминуче призвело б до зменшення її ресурсного потенціалу.

З огляду на викладене, проблематика бюджетного регулювання є актуальною й розв'язання окреслених проблем у кожній державі залежить від фіскальної децентралізації. Визначення основних імперативів бюджетного регулювання в умовах останньої є метою пропонованої статті.

Особливості фіскальної децентралізації та бюджетного регулювання в її умовах досліджуються багатьма вченими. Аналіз останніх публікацій, присвячених проблемам бюджетного регулювання в таких умовах, дає можливість виокремити декілька основних напрямів сучасних досліджень у цій сфері.

Взаємозв'язок фіскальної децентралізації та економічного зростання. Він вивчається як на рівні країн, так і щодо їх окремих груп. Наприклад, А. Скутаріу та П. Скутаріу досліджують зв'язок між фіскальною автономією й регіональним розвитком [2], Т. Баскаран і Л. Фельд – між економічним розвитком у країнах ОЕСР та фіскальною децентралізацією [3]. Ряд учених аналізують вплив фіскальної децентралізації на економічний розвиток у певних країнах [4–7].

Слід зазначити, що аналіз опублікованих досліджень не дає змоги зробити чіткі узагальнення щодо зв'язку між фіскальною децентралізацією та

економічними успіхами країни (регіону), оскільки їх результати не однакові навіть для тієї самої країни в різні часові проміжки. Особливо помітно це в країнах із низьким рівнем доходів, де результати децентралізації сильно залежать від політичної складової. У країнах ОЕСР спостерігається певний зв'язок між фіскальною децентралізацією й економічним розвитком [3]. Значніші успіхи характерні для країн, де децентралізація стосується владних повноважень не тільки у сфері витрат, а й доходів. Гірші результати демонструють країни, де є розрив між децентралізацією доходів і витрат. Тобто за наявності дисбалансів у цих процесах потенціал економічного розвитку регіонів реалізується не повною мірою.

Бюджетне регулювання в умовах фіскальної децентралізації: ризики та вигоди. Воно має свої особливості, неврахування котрих призводить до виникнення й поглиблення дисбалансів у регіональному розвитку. Останні часто спричинені необґрунтованим використанням інструментів бюджетного регулювання, наслідком чого є диспропорції, приміром, у фінансуванні освіти та охорони здоров'я [8]. Перекуси в бюджетному регулюванні можуть стати підґрунтям для політичних конфліктів, на чому, зокрема, наголошують А. Абаді та Дж. Гардізбал [9]. Водночас оптимізація бюджетного регулювання може сприяти розв'язанню багатьох проблем у сфері охорони здоров'я [10], наприклад таких, як дитяча смертність [11]. Дж. Фаджет і Ф. Санчес у своїй статті стверджують, що фіскальна децентралізація позитивно впливає на забезпечення населення суспільними благами [12]. Автори теоретично й емпірично обґрунтовують, що децентралізація зробила владу Колумбії більш підзвітною, завдяки чому місцеві політики мають повнішу інформацію про потреби місцевого населення та, оскільки ця інформація відкрита, повинні своєчасно реагувати на потреби громади.

Окремі вчені вказують на ризики фіскальної децентралізації, в т. ч. на поглиблення диспропорцій у регіональному розвитку [13], яке пов'язується з розбалансуванням механізмів розподілу доходів і витрат між регіонами [14]. Особливо це стосується регіонів, представники котрих не мають вагомого впливу в центральних органах влади та не можуть лобіювати інтереси регіону, який представляють.

Ще одну причину низької ефективності фіскальної децентралізації дослідники вбачають у половинчастості реформ, що особливо помітно у сфері освіти та охорони здоров'я [15]. Вчені наголошують, що половинчастість реформ може завдати навіть більшої шкоди, ніж їх відсутність, адже нерідко супроводжується масштабнішим витрачанням коштів платників без істотних результатів.

Фіскальна децентралізація та розвиток демократії. Чимало публікацій присвячені оцінюванню взаємозв'язку зазначених процесів. Так, Т. Гарсія-Міла й Т. МакГваєр на підставі аналізу наслідків фіскальної децентралізації в Іспанії доходять висновку, що для тенденцій фіскальної децентралізації та демократії характерна певна асиметрія, зумовлена не лише економічною, а й історичною специфікою розвитку регіонів [16]. Асиметрія, котра виникає

через неврахування останньої, призводить до економічних і політичних проблем.

Перекося у сфері фіскальної децентралізації й бюджетного регулювання пов'язуються також із ризиками надмірної політизації, внаслідок якої певні регіони мають ширші можливості лобіювати власні інтереси, порівняно з іншими [17]. Надмірна політизація часто виступає додатковим каталізатором зростання корупції, в т. ч. на регіональному рівні, в результаті чого ефективність як фіскальної децентралізації, так і окремих інструментів бюджетного регулювання знижується.

Особливості бюджетного регулювання в умовах фіскальної децентралізації в Україні

Україна як незалежна держава не має тривалих традицій фіскальної децентралізації, що слугує додатковим чинником ризиків у цій сфері. Через надзвичайну суперечливість бюджетний розподіл і перерозподіл доходів повинні ґрунтуватися на чітких принципах і правилах, зокрема визначених у Європейській хартії місцевого самоврядування. В першу чергу це стосується закріплення за місцевими бюджетами такого обсягу доходів, який даватиме змогу місцевій владі забезпечувати повноцінне фінансування власних та делегованих повноважень. На наш погляд, проблеми в бюджетній системі України, з котрими вона стикається фактично протягом усіх років незалежності, обумовлювалися саме неадекватністю розмежування доходів між державним і місцевими бюджетами. Розрив між видатковими повноваженнями місцевих бюджетів та їх дохідною базою сягав 20 % і більше. При цьому розмежування видатків між окремими бюджетами є досить аргументованим і близьким до оптимального, оскільки здійснюється, по-перше, на основі чіткого розподілу функцій держави між рівнями влади; по-друге, за принципом субсидіарності в побудові бюджетної системи, тобто наближення надання суспільних послуг до місця їх споживання.

Крім проблеми невідповідності дохідної бази місцевих бюджетів закріпленим за ними видаткам на реалізацію власних і делегованих повноважень, потребувала розв'язання не менш серйозна проблема нестабільності бюджетного законодавства – певні види доходів то передавали місцевим бюджетам, то спрямовували в державний бюджет. Це унеможливляло налагодження на місцевому рівні механізмів бюджетного й податкового адміністрування з метою створення надійної та повноцінної дохідної бази. Внесені з 2015 р. зміни до Бюджетного й Податкового кодексів України в частині розмежування доходів між бюджетами сприятимуть істотному скороченню фіскального розриву на місцевому рівні. Зазначене стосується як певного зміцнення місцевого оподаткування за рахунок передання на місцевий рівень окремих загальнодержавних податків, що увійшли до складу податку на майно, так і збільшення частки місцевих бюджетів при розщепленні загальнодержавних податків, насамперед податку на доходи фізичних

осіб. Важливо, щоб ці зміни стали початком стабілізації бюджетної системи, а не продовженням нескінченних трансформацій.

Разом із тим, навіть за оптимального розмежування доходів і видатків між бюджетами, сформувати рівноцінну й достатню дохідну базу всіх бюджетів на такій основі практично неможливо. Серед об'єктивних чинників – неоднаковий економічний і фінансовий потенціал окремих регіонів та населених пунктів, що, у свою чергу, залежить від наявності та якості виробничого потенціалу, природних та земельних ресурсів, кліматичних умов, географічного розташування, специфіки історичного розвитку тощо. Так, за даними Державної служби статистики України, розрив між максимальним (м. Київ) і мінімальними значеннями валового регіонального продукту на одну особу (в Чернівецькій, Закарпатській, Тернопільській областях) за останні роки становив 8-9 разів. Безперечно, зважаючи на особливу роль столиці в бізнес-середовищі, таке порівняння є не досить коректним. Проте й на регіональному рівні розрив, хоч і менш критичний, досить істотний: названі області Західного регіону за цим показником відстають від Полтавської, Дніпропетровської й Київської в три рази. Водночас зазначені об'єктивні чинники можуть бути помітно мінімізовані завдяки цілеспрямованій політиці фінансового вирівнювання на основі розбудови відповідного економічного потенціалу регіонів та населених пунктів.

Суб'єктивним чинником є неефективна діяльність місцевої влади, зокрема в напрямі розбудови економічного потенціалу. Загалом вона може впливати на економічний розвиток двома способами. Перший полягає у фінансуванні відповідних заходів, проектів і програм. Практично всі представники місцевої влади постійно скаржаться на обмеженість коштів, що в цілому відображає реальний стан речей. Але це вкрай пасивна позиція, бо, якщо нічого не робити, то й очікувати змін на краще марно. Адже певні, хай і обмежені можливості, у місцевої влади є. Наприклад, вона може використовувати як державні (кошти державного фонду регіонального розвитку, субвенції на виконання інвестиційних програм і проектів), так і власні (приміром, цільові місцеві позики) ресурси. Однак на практиці ці інструменти або зведені до мінімуму, або застосовуються не за призначенням. Так, функціонування державного фонду регіонального розвитку засвідчує, по-перше, його обмежені можливості, по-друге, переважання фінансування соціальних потреб, а не завдань економічного розвитку [18]. Аналогічні проблеми характерні для сфери розподілу субвенцій на інвестиції. Як зауважує І. Б. Стефанюк, через нечітко визначені цілі використання субвенцій не завжди можна реалізувати на практиці принципи ефективності й результативності бюджетної системи [19, с. 45]. Це пов'язано з тим, що навіть у разі дотримання вимоги цільового витрачання коштів, одержаних у вигляді субвенції, не завжди забезпечується принцип “best value of money”, що передбачає досягнення найкращого результату від використання наданої суми у вигляді інвестиційної субвенції.

Другий спосіб впливу місцевої влади на економічний розвиток полягає у вжитті відповідних заходів зі стимулювання залучення інвестицій у регіон

чи населений пункт. Фінансовим підґрунтям такого впливу є податкові ва-желі за умови їх наявності в місцевій владі, щоправда, на сьогодні вона їх практично не має.

За великим рахунком, рівень територіального перерозподілу повинен визначатися тільки об'єктивними чинниками, проте в цьому випадку відді-лити об'єктивне від суб'єктивного або надзвичайно складно, або взагалі не-можливо. Тому перерозподіл доходів між бюджетами набуває особливого значення в контексті як збалансованого розвитку всієї країни, так і недопу-щення загострення регіональних суперечностей, що великою мірою пов'язано із фінансовими чинниками. З огляду на це необхідно в системі бюджетного регулювання окреслити пріоритетні засади – імперативи, які забезпечать міцний фундамент справедливості й ефективності, а також за-стосовувати надійні, дієві інструменти з метою недопущення невинновданної зрівнялівки та активного впливу на діяльність місцевої влади.

Імперативи в системі бюджетного регулювання залежать від рівня фінан-сування видатків, виходячи з якого має здійснюватися бюджетний перероз-поділ доходів. Останній, у свою чергу, визначається встановленим у країні підходом до надання суспільних благ за рахунок бюджету. Згідно з Конституцією України (ст. 24), всі громадяни мають *рівні* (виділено нами. – *Авт.*) конституційні права і свободи, в т. ч. право на соціальний захист (ст. 46), на охорону здоров'я й медичну допомогу (ст. 49), на освіту (ст. 53). З фінансової точки зору, рівні права повинні мати таке само рівне бюджетне забезпечення, що відображено в Бюджетному кодексі України. Так, за п. 1 ст. 94 БКУ, при проведенні міжбюджетних розрахунків встановлюється норматив бюджет-ної забезпеченості, котрий згідно з п. 2 цієї статті розраховується шляхом ді-лення загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реаліза-цію відповідних бюджетних програм, на чисельність населення чи спожива-чів гарантованих публічних послуг.

Водночас у редакції ст. 94 закладена істотна суперечність: згідно з п. 4, загальний обсяг фінансових ресурсів за кожним видом міжбюджетних трансфертів розраховується на підставі державних соціальних стандартів і нормативів, які встановлюються законом та іншими нормативно-правови-ми актами. Зіставлення цих двох простих рівнянь дає підстави стверджу-вати, що нормативи бюджетної забезпеченості дорівнюють державним со-ціальним стандартам, що не відповідає дійсності. Насправді п. 4 характери-зує бажане – як має бути, виходячи із повноцінного фінансового забезпе-чення задекларованих у Конституції прав, тимчасом як п. 2 відображає реальні фінансові можливості держави та закладений у основу нинішнього механізму бюджетного регулювання.

Щоправда, з огляду на досвід останніх років, є підстави стверджувати, що запевняння про обмежені ресурси держави дещо перебільшені, зважа-ючи на факти їх нецільового й нераціонального використання через систе-му державних закупівель, що веде до їх переливання на державному під-ґрунті із соціальної сфери в приватний бізнес. В цьому контексті згадується

призабуте, але небезпідставне твердження про бюджет при капіталізмі (хоча в Україні розмови точаться більше про ринкову економіку, а не капіталістичну систему господарювання) як інструмент додаткової експлуатації трудящих мас. До речі, те саме можна сказати й про тарифи на комунальні послуги. Безумовно, за все треба платити стільки, скільки воно коштує. Питання тільки в тому, яким чином і на якому рівні визначена ціна за відповідні послуги? Їх надавачі постійно скаржаться на занижені тарифи, але чомусь не поспішають позбавлятися свого бізнесу в галузях енергогенерації й енергопостачання, та й власники цього бізнесу перебувають на перших щаблях рейтингів найбагатших людей держави. Напрошується елементарне запитання: якщо тарифи справді тривалий час були занижені, то звідки взялися доходи цих власників?

Виходячи з реалій сьогодення, нинішнім імперативом бюджетного регулювання в Україні є забезпечення на всій території держави надання публічних послуг на рівні наявних обмежених ресурсів. По суті, це система зрівнялівки на мінімальному, напівзлидненому рівні. Стосовно ж соціальних стандартів, котрі повинні відображати таку величину бюджетних видатків, яка забезпечуватиме повноцінне надання публічних благ, можна зазначити, що наразі немає не лише цих стандартів, а навіть методологічних і методичних підходів до їх встановлення. При цьому такі стандарти, якщо вони будуть розроблятися, не мають повторити сумний досвід прожиткового мінімуму: в першій половині 2019 р. загальний показник дорівнював 1853 грн на місяць, на працюючу особу – 1921 грн; а з 1 липня – відповідно 1936 і 2007 грн. У 2020 р. пропонується встановити прожитковий мінімум на одну особу в розрахунку на місяць у розмірі: з 1 січня – 2027 грн, з 1 липня – 2118 грн, з 1 грудня – 2189 грн. Навряд чи потрібні особливі дослідження, щоб зрозуміти, що на такі кошти, враховуючи нинішній рівень плати за комунальні послуги, не тільки прожити, а й вижити неможливо. Прийнятий в Україні прожитковий мінімум відображає не тільки, а можливо й не стільки, реальні фінансові можливості (вони дійсно обмежені), а великою мірою – потребу в перерозподілі доходів на користь олігархів.

Встановлення імперативом бюджетного регулювання надання громадянам гарантованих державою публічних послуг на одному рівні, незалежно від місця їх проживання, так чи інакше відображає засади соціалістичної ідеології за принципом зрівнялівки. По суті, це система бюджетного комунізму – всім порівну, або відповідно до гасла комунізму: від кожного за можливостями – кожному за потребами. Однак навіть в умовах соціалістичної системи господарювання проголошувався, хоча ніколи повністю не реалізовувався, принцип: від кожного за можливостями – кожному за працею”. Реальністю ж була практично цілковита зрівнялівка, котра нівелювала стимули до праці та зрештою призвела до краху як соціалістичної ідеології, так і адміністративної економіки. Між тим ключовим елементом у кожній системі управління є, була й буде мотивація до кращої праці. Якщо такої мотивації немає, то рано чи пізно система зруйнує сама себе. Тож, на нашу думку,

варто точніше оцінити переваги та недоліки подібного підходу до системи бюджетного регулювання.

Серед переваг – наявність певного гарантованого й доступного рівня публічних послуг. Безумовно, важливий і сам рівень їх фінансового забезпечення. Так, населення досить багатих скандинавських країн (Данії та Швеції) задоволене подібною системою (її ще називають моделлю шведського соціалізму), незважаючи на високі, непорівнянні з Україною, податки. Однак за низького, як у нашій державі, рівня подібна зрівнялівка нікого не влаштовує. Отже, постає потреба в додаткових можливостях забезпечення певних соціальних благ на основі платних послуг, котрі надаються як публічним, так і приватним секторами економіки. Таким чином, можна стверджувати, що переваги цього підходу можуть бути реалізовані тільки в доволі багатих і успішних країнах з відповідною культурою суспільного споживання.

Разом із тим слід бути обережними з висновками, ніби бюджетне регулювання й фіскальна децентралізація здатні розв'язати всі проблеми у сфері регіонального розвитку. Серед українців поширена думка, що система розподілу публічних послуг у західних країнах набагато ефективніша за вітчизняну, при цьому нерідко наводиться приклад Німеччини. Безперечно, обсяги та якість публічних послуг у багатьох західних країнах значно вищі, ніж в Україні. Але проблема полягає не лише в бюджетному регулюванні й процесах децентралізації. За даними Світового банку, у 2018 р. ВВП на одну особу в Німеччині становив 48 264 дол. США, в Польщі – 15 431, у Грузії – 4400, в Україні – 2963 дол. США [20]. Слід зазначити, що серед колишніх країн комуністичного блоку нижчі показники мають тільки Узбекистан, Киргизія й Таджикистан, а найближчими сусідами України в рейтингу ВВП на одну особу є Лаос, Єгипет і Філіппіни.

Перш ніж вести мову про несправедливість розподілу, треба визнати той факт, що в Україні практично немає що розподіляти. А далі необхідно з'ясувати, чому, власне, так сталося, що країна, котра має ідеальне географічне розташування та могла б стати центром логістики для Європи, так ним і не стала через аварійні дороги, мости, відсутність сучасних логістичних структур? Чому країна, багата на природні ресурси, придатна для ведення сільськогосподарства, експортує переважно сировину? Відповідь очевидна: економічний потенціал держави активно руйнує корупція. За розрахунками вітчизняних учених, лише внаслідок корупції Україна щороку втрачає кілька мільярдів доларів ВВП [21]. Аналогічно працює проти суспільства й практика ухилення від сплати податків. Подолати цю проблему адміністративним шляхом не можливо. По-перше, рівень економічної грамотності населення має забезпечувати розуміння, що опортуністична поведінка як уряду (корупція, порушення гарантії прав власності), так і платників податків (несплата податків, корупція) веде до краху країни [22]. По-друге, підвищення рівня економічної грамотності й підзвітності уряду сприяють забезпеченню активності громадян щодо розбудови власного регіону, що є однією з передумов успішної реалізації фіскальної децентралізації.

Між тим недоліки системи бюджетного регулювання, котра ґрунтується на єдиних соціальних стандартах, властиві всім країнам, незалежно від рівня їх економічного розвитку. Вони зумовлені тим, що подібна система підтримує стимули до ефективного господарювання: в разі браку ресурсів за встановленими нормативами буде надано дотацію, а їх “надлишок” відносно цих нормативів буде вилучено¹. Таким чином, адміністративні утворення й населені пункти з обмеженими ресурсами не надто цим переймаються та не опікуються потребами нарощення потенціалу – скільки не вистачає коштів, стільки й дадуть. А ті з них, які мають кращий потенціал, теж не напружуються щодо його продуктивнішого використання, адже “зайве” заберуть. Така ситуація є проблемою не тільки нашої, а й інших країн, де діє подібна модель бюджетного регулювання, наприклад Німеччини. Отже, необхідно знайти шляхи усунення вказаних недоліків і уникнення зрівнялівки, яка перешкоджає розвитку.

Наразі в Україні, як і в багатьох країнах світу, бюджетне регулювання базується на використанні бюджетних трансфертів, ключову роль серед котрих відіграють дотації. До запровадження з початку ХХІ ст. цих механізмів як інструменту збалансування застосовувалися процентні відрахування від регулюючих доходів, котрими виступали податок на додану вартість (раніше, в умовах адміністративної економіки, – податок з обороту), а іноді й податок з доходів фізичних осіб. Алгоритм такого механізму бюджетного регулювання був досить простим і логічним: від обсягу видатків певного бюджету віднімалася сума власних і закріплених доходів, а різниця мала покриватися за рахунок відповідного регулюючого податку. При цьому встановлювалася не абсолютна його сума, що гарантовано мусила надійти до конкретного бюджету, а відсоток відрахування, котрий визначався як відношення вказаної різниці до контингенту надходжень регулюючого податку (загальної суми його планових надходжень на території області, району чи населеного пункту). Відповідно, щоб отримати потрібні на фінансування видатків місцевого бюджету кошти, необхідно було виконати план із мобілізації регулюючих податків. У разі невиконання плану жодних додаткових коштів із бюджетів вищого рівня не надавалося, а одержані від перевиконання кошти не вилучалися. До цього слід додати, що бюджетні дотації використовувалися як виняток за умови, що при встановленні стовідсоткового нормативу відрахувань досягти збалансування окремого бюджету не вдавалося.

Такий порядок діяв на всіх рівнях бюджетної системи – індивідуальні нормативи відрахувань для областей встановлювала Верховна Рада України в законі про державний бюджет на відповідний рік, для районів – обласні ради, а для населених пунктів – районні. Саме це, з одного боку, давало відповідні важелі впливу обласним і районним радам, з другого – стимулювало місцеві органи влади до раціонального господарювання (до речі, запровадження сис-

¹ Ще раз хочемо звернути увагу на некоректність терміна “реверсна дотація”, оскільки дотація за своїм змістом є допомогою в разі браку ресурсів.

теми бюджетного регулювання на основі процентних відрахувань у 1970-і роки на зміну дотуванню обумовлювалося саме необхідністю заохочення місцевих органів влади й управління до кращого господарювання). Утім, такий порядок мав і певні недоліки, зокрема суб'єктивізм у встановленні нормативів відрахувань, оскільки вони базувалися на планових показниках надходжень регулюючих податків, якими можна було досить вільно маніпулювати, та їх індивідуальність. Була навіть спроба ввести єдині нормативи, що за змістом суперечить самій сутності бюджетного регулювання.

Зрештою це й стало причиною переходу до системи бюджетного регулювання на основі використання дотацій вирівнювання на формульній основі, що, начебто, дає можливість уникати суб'єктивізму. Однак складна природа територіального бюджетного перерозподілу зовсім не означає, що бюджетне регулювання повинне мати автоматичний характер, котрого воно майже набуло при застосуванні в ролі основного регулюючого інструменту зазначених дотацій. У контексті запровадження вказаного порядку проведемо порівняльний експрес-аналіз двох систем, за результатами якого можна зробити декілька ключових висновків:

1) нормативи процентних відрахувань від регулюючих доходів не встановлювалися виключно на суб'єктивній основі, а ґрунтувалися на чіткій і логічній формулі, описаній вище;

2) суб'єктивність, можлива при встановленні вказаних нормативів, може проявлятися й при наданні дотацій вирівнювання. Наявність формули розрахунку ще не гарантує об'єктивності в бюджетному регулюванні, адже головну роль відіграє не сама по собі формула, а її складові. Це планові показники, а вони завжди містять елементи суб'єктивізму й ними можна маніпулювати. Оскільки уникнути суб'єктивізму не вдалося, проблему розв'язали в досить дивний спосіб – передали всі повноваження з бюджетного регулювання на загальнодержавний рівень;

3) у механізмах бюджетного регулювання, що базується на процентних відрахуваннях від регулюючих доходів, закладено стимулюючий вплив на органи влади нижчого рівня, тоді як у дотаціях вирівнювання він практично відсутній. Так, безперечно, виокремлення коштів доходів та застосування коригувальних коефіцієнтів при їх розрахунку певною мірою впливає на місцеву владу. Але знов-таки, це все планові показники, тож визначити ступінь їх обґрунтованості й достовірності доволі складно.

Згідно з чинною редакцією Бюджетного кодексу України, на зміну дотації вирівнювання запроваджено так звану базову дотацію. По суті, здійснено розмежування коштів, що передаються на нижчий рівень бюджетної системи, на цільові, у вигляді субвенцій (освітню, медичну, на виконання державних програм соціального захисту та ін.) і нецільові – базову й додаткову (на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок надання пільг, встановлених державою) дотації. Загалом такий підхід є більш аргументованим, ніж використання єдиної дотації вирівнювання. Адже цільові субвенції за своїм змістом переважно є коштами за дорученням на фінансу-

вання делегованих державою на місцевий рівень повноважень відповідно до принципу субсидіарності. Фактично при використанні дотації вирівнювання рівень дотаційності місцевих бюджетів істотно завищувався, сягаючи 50–60 %, а в окремих випадках – 80–90 %. Отже, є всі підстави констатувати, що бюджетне регулювання, котре ґрунтується на застосуванні дотацій, має серйозні недоліки, причому не обумовлені специфікою України, а властиві всім країнам, які використовують зазначені механізми.

Підсумовуючи викладене, слід зауважити таке. Бюджетне регулювання в умовах фіскальної децентралізації повинне базуватися на чітких імперативах, котрі в довгостроковій перспективі мають стати основою регіонального розвитку. Передусім необхідно оптимізувати розмежування доходів і видатків між ланками бюджетної системи. Важливо запобігти виникненню розривів між делегованими зобов'язаннями, що потребують видатків, та можливостями формування ресурсної бази для забезпечення фінансування таких видатків. Обґрунтування критеріїв оптимізації передбачає проведення поглиблених емпіричних досліджень у окресленій сфері.

Наступним імперативом є забезпечення підвищення ефективності субвенцій на інвестиції, які є інструментом вирівнювання фінансового потенціалу регіонів і населених пунктів, що в перспективі мусить зменшити потребу в бюджетних дотаціях. Такі субвенції повинні бути спрямовані передусім на відбудову інфраструктури регіонів та створення нових її об'єктів. Наразі вона в більшості регіонів країни перебуває в напівзруйнованому стані, тому жодні заходи стимулювання розвитку бізнесу, а отже, й розширення податкової бази, не дадуть вагомих результатів. Розподіл субвенцій має ґрунтуватися не лише на планових показниках, а й на досягнутих результатах. Як варіант можна задіяти механізм моніторингу використання коштів, наданих на інфраструктурні проекти з ЄС, коли фінансування наступного етапу залежить від ефективності імплементації попереднього. Така система, що базується на постійному моніторингу фінансових і операційних індикаторів, допомагає запобігти істотним відхиленням планових показників витрачання коштів від фактичних.

Важливим імперативом бюджетного регулювання й фіскальної децентралізації має стати підвищення підзвітності центрального та місцевих урядів із метою недопущення корупції та залучення населення до активної участі в політиці розвитку регіонів. Без активної позиції місцевих жителів неможливо успішно імплементувати принципи фіскальної децентралізації в країні, як і забезпечити ефективне використання коштів платників податків без підзвітності всіх рівнів уряду.

Ще одним імперативом є налагодження механізмів та інструментів бюджетного регулювання, котре передбачає мінімізацію впливу суб'єктивних чинників у розподілі коштів між територіями. Мається на увазі, зокрема, повернення до практики розщеплення регулюючих доходів між ланками бюджетної системи, обґрунтування механізмів якої є також напрямом подальших емпіричних досліджень.

Список використаних джерел

1. Бюджетний менеджмент : підручник / за заг. ред. В. М. Федосова. Київ : КНЕУ, 2004. 864 с.
2. Scutariu A. L., Scutariu P. The link between financial autonomy and local development: The case of Romania. *Procedia Economics and Finance*. 2015. No. 32. P. 542–549. URL: [https://doi.org/10.1016/S2212-5671\(15\)01430-6](https://doi.org/10.1016/S2212-5671(15)01430-6).
3. Baskaran Th., Feld L. P. Fiscal decentralization and economic growth in the OECD countries: Is there a relationship? *Public Finance Review*. 2013. No. 41. P. 421–445. URL: <https://doi.org/10.1177/1091142112463726>
4. Hanif I., Chaudhry I., Wallace S. Fiscal autonomy and economic growth nexus: Empirical evidence from Pakistan. *Pakistan Journal of Social Sciences*. 2014. No. 34. P. 767–780.
5. Yongzheng L., Martinez-Vazquez J., Wu A. M. Fiscal decentralization, equalization, and intra-provincial inequality in China. *International Tax Public Finance*. 2017. No. 24. P. 248–281. URL: <https://doi.org/10.1007/s10797-016-9416-1>.
6. Martinez-Vazquez J., Lago-Peñas S., Sacchi A. The impact of fiscal decentralisation: A survey. *Journal of Economic Surveys*. 2016. No. 31. P. 1095–1129. URL: <https://doi.org/10.1111/joes.12182>.
7. Rodriguez-Pose A., Krøijer A. Fiscal decentralization and economic growth in Central and Eastern Europe. *Growth and Change*. 2009. No. 40. P. 387–417.
8. Cahyaningsih A., Fitradhy A. The impact of asymmetric fiscal decentralization on education and health outcomes: Evidence from Papua Province, Indonesia. *Economics and Sociology*. 2019. No. 12(2). P. 48–63. URL: <https://doi.org/10.14254/2071-789X.2019/12-2/3>.
9. Abadie A., Gardeazabal J. The economic costs of conflict: A case study of the Basque Country. *American economic review*. 2003. No. 93(1). P. 113–132. URL: <https://doi.org/10.1257/00028280321455188>.
10. Cantarero D., Pascual M. Analysing the impact of fiscal decentralization on health outcomes: empirical evidence from Spain. *Applied Economics Letters*. 2008. No. 15 (2). P. 109–111. URL: <https://doi.org/10.1080/13504850600770913>.
11. Fiscal decentralization and infant mortality: empirical evidence from rural India / A. Asfaw, K. Frohberg, K. S. James, J. Jütting. *The Journal of Developing Areas*. 2007. Vol. 41 (1). P. 17–35. URL: <https://doi.org/10.1353/jda.2008.0026>.
12. Faguet J. P., Sánchez F. Decentralization and access to social services in Colombia. *Public Choice*. 2014. No. 160 (1-2). P. 227–249. URL: <https://doi.org/10.1007/s11127-013-0077-7>.
13. Prud'homme R. The dangers of decentralization. *World Bank Research Observer*. 1995. No. 10. P. 201–220. URL: <https://doi.org/10.1093/wbro/10.2.201>.
14. Madubun J., Akib H., Jasruddin. The Prototype Model of Asymmetric Decentralization in Providing Public Services to the Island Areas. *Mediterranean Journal of Social Sciences*. 2017. No. 8 (2). P. 209–218. URL: <https://doi.org/10.5901/mjss.2017.v8n2p209>.
15. Salinas P., Solé-Ollé A. Partial Fiscal Decentralization Reforms and Educational Outcomes: A Difference-in-differences Analysis for Spain. *Journal of Urban Economics*. 2018. No. 107 (9). P. 31–46. URL: <https://doi.org/10.1016/j.jue.2018.08.003>.
16. Garcia-Milà T., McGuire T. Fiscal decentralization in Spain: an asymmetric transition to democracy. *Fiscal Fragmentation in Decentralized Countries*. 2007. P. 208–223. URL: <https://doi.org/10.4337/9781781007617.00015>.
17. Kraemer M. Intergovernmental transfers and political representation: empirical evidence from Argentina, Brazil and Mexico. *Working Paper*. 1997. No. 345. 48 p. URL: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/87929/1/idb-wp_345.pdf.

18. Опарін В. М., Пйонтко Н. Б. Державний фонд регіонального розвитку в системі фінансового вирівнювання. *Фінанси України*. 2017. № 7. С. 25–42. URL: <https://doi.org/10.33763/finukr2017.07.025>.
19. Стефанюк І. Б. Бюджетні інвестиційні субвенції: проблеми досягнення цілей. *Наукові праці НДФІ*. 2012. Вип. 2. С. 44–53.
20. GDP per capita growth (annual %) / World Bank. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD.ZG?wiew=chart>.
21. Fedosov V. and Paientko T. Ukrainian Government Bureaucracy: Benefits and Costs for the Society. *Business and Management Studies*. 2017. Vol. 3, Iss. 2. P. 8–19. URL: <https://doi.org/10.11114/bms.v3i2.2358>.
22. Fedosov V., Paientko T. Opportunistic government behavior: How controlling approaches in public management can prevent it. *Zeszyty Teoretyczne Rachunkowosci*. 2019. Iss. (104) 160. URL: <https://doi.org/10.5604/01.3001.0013.4355>.

References

1. Fedosov V., Oparin V., Safonova L. (2004). *Budget management*. Kyiv: KNEU [in Ukrainian].
2. Scutariu, A. L., Scutariu P. (2015). The link between financial autonomy and local development: The case of Romania. *Procedia Economics and Finance*, 32, 542–549. DOI: [https://doi.org/10.1016/S2212-5671\(15\)01430-6](https://doi.org/10.1016/S2212-5671(15)01430-6).
3. Baskaran, Th., Feld L. P. (2013). Fiscal decentralization and economic growth in the OECD countries: Is there a relationship? *Public Finance Review*, 41, 421–445.
4. Hanif, I., Sharif, I. C., Wallace, S. (2014). Fiscal autonomy and economic growth nexus: Empirical evidence from Pakistan. *Pakistan Journal of Social Sciences*, 34, 767–780.
5. Yongzheng, L., Martinez-Vazquez, J., Wu, A. M. (2017). Fiscal decentralization, equalization, and intra-provincial inequality in China. *International Tax Public Finance*, 24, 248–81. DOI: 10.1007/s10797-016-9416-1.
6. Martinez-Vazquez J., Lago-Peñas S., Sacchi A. 2016. *The impact of fiscal decentralisation: A survey*. Journal of Economic Surveys 31: 1095–129.
7. Rodriguez-Pose, Andres, and Anne Krøijer. (2009). Fiscal decentralization and economic growth in Central and Eastern Europe. *Growth and Change*, 40, 387–417. DOI: 10.1111/joes.12182.
8. Cahyaningsih, A., & Fitradhy, A. (2019). The impact of asymmetric fiscal decentralization on education and health outcomes: Evidence from Papua Province, Indonesia. *Economics and Sociology*, 12 (2), 48–63. DOI: 10.14254/2071-789X.2019/12-2/3
9. Abadie, A., & Gardeazabal, J. (2003). The economic costs of conflict: A case study of the Basque Country. *American economic review*, 93(1), 113–132. DOI: 10.1257/000282803321455188.
10. Cantarero, D., & Pascual, M. (2008). Analysing the impact of fiscal decentralization on health outcomes: empirical evidence from Spain. *Applied Economics Letters*, 15 (2), 109–111. DOI: 10.1080/13504850600770913.
11. Asfaw, A., Frohberg, K., James, K. S., & Jütting, J. (2007). Fiscal decentralization and infant mortality: empirical evidence from rural India. *The Journal of Developing Areas*, 41 (1), 17–35. DOI: <https://doi.org/10.1353/jda.2008.0026>.
12. Faguet, J.P., & Sánchez, F. (2014). Decentralization and access to social services in Colombia. *Public Choice*, 160 (1-2), 227–249. DOI: 10.1007/s11127-013-0077-7.
13. Prud'homme, R. (1995). *The dangers of decentralization*. World Bank Research Observer, 10, 201–220. DOI: 10.1093/wbro/10.2.201.

14. Madubun, J., Akib, H., & Jasruddin. (2017). The Prototype Model of Asymmetric Decentralization in Providing Public Services to the Island Areas. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 8 (2), 209–218. DOI: 10.5901/mjss.2017.v8n2p209.
15. Salinas, P. & Solé-Ollé, A. (2018). Partial Fiscal Decentralization Reforms and Educational Outcomes: A Difference-in-differences Analysis for Spain. *Journal of Urban Economics*, 107 (9), 31–46. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jue.2018.08.003>.
16. Garcia-Milà, T., & McGuire, T. (2007). Fiscal decentralization in Spain: an asymmetric transition to democracy. *Fiscal Fragmentation in Decentralized Countries*, 208–223. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781781007617.00015>.
17. Kraemer, M. (1997). Intergovernmental transfers and political representation: empirical evidence from Argentina, Brazil and Mexico. *Working Paper*, 345. Retrieved from https://www.econstor.eu/bitstream/10419/87929/1/idb-wp_345.pdf.
18. Oparin, V. M., Piontko, N. B. (2017). The State Fund for Regional Development in the system of financial equalization. *Finance of Ukraine*, 7, 25–42. DOI: 10.33763/finukr2017.07.025 [in Ukrainian].
19. Stefaniuk, I. B. (2012). Budget investment subventions: the challenges of meeting the goals. *RFI Scientific Papers*, 2, 44–53 [in Ukrainian].
20. World Bank. (n. d.). GDP per capita growth (annual %). Retrieved from <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD.ZG?wiew=chart>.
21. Fedosov V., & Paientko T. (2017). Ukrainian Government Bureaucracy: Benefits and Costs for the Society. *Business and Management Studies*, 3 (2), 8–19. DOI: 10.11114/bms.v3i2.2358.
22. Fedosov V. & Paientko T. (2019). Opportunistic government behavior: How controlling approaches in public management can prevent it. *Theoretical Journal of Accounting*, 104 (160), 37–54. DOI: 10.5604/01.3001.0013.4355.