

**ПРОБЛЕМИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ І ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

УДК 332:338.24:352

**І. З. СТОРОНЯНСЬКА,**  
*професор, доктор економічних наук,*  
*заступник директора з наукової роботи,*  
**Л. Я. БЕНОВСЬКА,**  
*кандидат економічних наук,*  
*старший науковий співробітник*

*ДУ "Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України"*  
*(Львів)*

**ПРОСТОРОВІ АСИМЕТРІЇ  
ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ В УМОВАХ  
АДМІНІСТРАТИВНО-ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

*Висвітлено теоретичні засади і світовий досвід впливу адміністративно-фінансової децентралізації на процеси просторового розвитку, виявлено сучасні тенденції та особливості територіальної диференціації розвитку в Україні, які формуються в умовах децентралізації. Встановлено, що Україні не вдалось уникнути ризику поглиблення територіальної соціально-економічної диференціації, а механізми прямого регулювання та непрямого впливу виявилися неспроможними врегулювати проблеми нерівномірності ендогенного потенціалу розвитку громад та різної ефективності його використання. Визначено напрями нівелювання ризиків посилення внутрішньорегіональної диференціації розвитку територіальних громад у сучасних умовах.*

**Ключові слова:** асиметрії економічного розвитку, просторові диспропорції, адміністративно-фінансова децентралізація, фінансова спроможність, ризику.

**IRYNA STORONYANSKA,**  
*Professor, Doctor of Econ. Sci.,*  
*Deputy Director for Research,*  
**LILIYA BENOVSKA,**  
*Cand. of Econ. Sci., Senior Researcher,*

*Institute of Regional Research named after M.I. Dolishniy of the NAS Ukraine*  
*(Lviv)*

**SPATIAL ASYMMETRIES  
OF ECONOMIC DEVELOPMENT IN CONDITIONS  
OF ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL DECENTRALIZATION**

*Theoretical principles and world experience of the influence of administrative and financial decentralization on spatial development processes are highlighted and modern tendencies and peculiarities of territorial differentiation of development in Ukraine formed under conditions of decentralization are revealed. It is determined that Ukraine failed to avoid the risk of deepening territorial socio-economic differentiation, and the mechanisms of direct regulation and indirect*

© Сторонянська Ірина Зеновіївна (Storonyanska Iryna), 2018; e-mail: istoron@i.ua;  
© Бенівська Лілія Ярославівна (Benovska Liliya), 2018; e-mail: lbenovska11@gmail.com.

*influence turned out to be unable to resolve the problems of the unevenness of the endogenous community development potential and various efficiency of its use. Directions of leveling the risks of strengthening the intraregional differentiation of the development of territorial communities under current conditions are determined.*

**Keywords:** asymmetries of economic development, spatial disproportions, administrative and financial decentralization, financial capacity, risks.

Проблема диспропорційності розвитку соціально-економічного простору є дуже актуальною для України, яка завжди характеризувалася значно вищим, порівняно з іншими країнами Європи, рівнем між- та внутрішньорегіональних асиметрій соціально-економічного розвитку, а їх подолання завжди декларувалось як одне з центральних завдань державної регіональної політики. Чинна Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року також спрямована на “досягнення рівномірного та збалансованого розвитку територій, розвиток міжрегіонального співробітництва, запобігання поглибленню соціально-економічних диспропорцій шляхом формування “точок зростання”, активізації місцевої економічної ініціативи та зміцнення потенціалу сільської місцевості, забезпечення соціально-економічної єдності і рівномірності розвитку регіонів з метою створення рівних умов для розвитку людини” \*. У контексті зазначеного, рішення про поглиблення децентралізації, з одного боку, мало сформувані підґрунтя для досягнення поставлених цілей, а з іншого – стало особливим викликом для регіональної політики в Україні, оскільки теорія конвергенції чітко вказує на *прямую залежність між рівнем асиметрій розвитку територій і рівнем централізації бюджетного ресурсу, функцій та повноважень на найвищому щаблі державного управління.*

Отже, **мета статті** – висвітлити теоретичні засади та світовий досвід впливу адміністративно-фінансової децентралізації на процеси просторового розвитку, виявити сучасні тенденції та особливості територіальної диференціації розвитку в Україні, які формуються в умовах децентралізації.

Бюджетна децентралізація є складним і апіорі неоднозначним процесом для розвитку соціально-економічної системи країни (зокрема, в коротко- та середньостроковому періодах), про що свідчать і базові теоретичні концепції, і досвід держав, які здійснили реформи такого типу. Так, на противагу виключно позитивному сприйняттю ідеї бюджетного федералізму У. Оутса [1], Б. Вайнгаста [2], Р. Маккіннона [3], автор концепції децентралізації Р. Прюдом у своїй праці “Небезпеки децентралізації” [4] виокремлює такі основні ризики децентралізації: 1) посилення нерівномірності соціально-економічного розвитку територій; 2) ускладнення імплементації макроекономічної політики, що може спричинити макроекономічну нестабільність; 3) можливе зниження ефективності соціально-економічної системи (в різних проявах) та збільшення корупції на локальному рівні.

Водночас усі дослідження свідчать, що кожна країна, регіон і локалітет можуть на власний розсуд скористатися шансом, який їм дає децентралізація, і перейти на новий щабель розвитку. Важливо лише не втратити цей шанс. Цю тезу

\* Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року : затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.

підтверджує і різноспрямованість впливу децентралізації на економічні процеси в різних країнах світу. Припущення, що фіскальна децентралізація знижує соціально-економічну ефективність через сповільнення темпів розвитку, не підтвердилося прикладами Швейцарії та Китаю. Так, праці Куана, Вайнгаста та Роланда [5; 6] свідчать, що децентралізація в Китаї створила стимули для економічного розвитку сільських територій, а сільські підприємства стали джерелом зростання КНР узагалі. На відміну від цього, М. Пономарьова і К. Журавська [7] зазначають, що децентралізація в Російській Федерації характеризувалася негативними стимулами до розвитку територій з огляду на вилучення будь-яких додаткових доходів із сфери розпорядження субнаціональних урядів та скорочення трансфертів центрального уряду.

Одним з основних ризиків децентралізації є ймовірність розширення ареалів депресивності та посилення нерівності доходів через зміну структури державних видатків. Водночас К. Сепулведа і Х. Мартінес-Васкес [8] виявили, що децентралізація позитивно впливала на зниження бідності та зростання індексу людського розвитку в країнах з відносно великою часткою державного сектору в економіці. Позитивні результати щодо зниження рівня бідності та покращення доступності освітніх послуг децентралізація показала в таких країнах, як Бангладеш, Західна Бенгалія та Індія.

Проте інші дослідження продемонстрували, що децентралізація може спричинити зростання бідності у найменш розвинутих регіонах. А. Вест і С. Вонг [9] виявили, що децентралізація призвела до зниження якості суспільних послуг у бідних районах Китаю, а М. Равалліон [10] пише, що вона зумовила значну нерівність у бюджетних видатках у бідних районах Аргентини. Децентралізація може також сприяти посиленню диференціації розвитку через різницю в соціально-економічних потенціалах регіонів і територій. Водночас вона може і згладжувати диференціацію завдяки більш прозорому розподілу бюджетних ресурсів та підвищенню ефективності механізмів вирівнювання. Приклад успішного вдосконалення системи міжбюджетного вирівнювання демонструє Канада (праці Д. Беланда і А. Лекорса [11]). Як зазначають А. Родрігес-Роус і Р. Езкурра [12], посилення конвергенції чи дивергенції в країні залежить від різних умов, таких як рівень розвитку, існуючі соціально-економічний, інноваційний та геополітичний потенціали, стан диференціації та ефективні фіскальні механізми перерозподілу доходів.

Однак, навіть за наявності протилежних результатів децентралізації, емпіричний аналіз цих процесів у світі в цілому та в Європі зокрема дозволяє виокремити ряд тенденцій, які склалися протягом останнього десятиліття. По-перше, не існує прямої залежності між рівнем розвитку країни та ступенем фінансової децентралізації, проте заможніші держави схильні до більш глибокої децентралізації. Значною мірою це можна пояснити тим, що такі країни, з огляду на високий рівень бюджетних доходів у розрахунку на 1 жителя, можуть відволікати меншу частку бюджетного ресурсу для фінансування загальнонаціональних функцій і дозволити органам влади на місцях залишати більшу частку бюджетних доходів для фінансування власних потреб. Так, серед європейських країн найвищий рівень доходів місцевих бюджетів (у відношенні до ВВП) станом на 1 січня 2016 р. був у Данії (35,2%), Швеції (24,8%), Фінляндії (22,3%), Норвегії (15,7%), тобто в країнах з ВВП понад 40 тис. євро на 1 особу (рис. 1). Водночас середній

рівень бюджетної децентралізації в ЄС становив 11,1%, а доходів – 28,9 тис. євро на 1 особу.

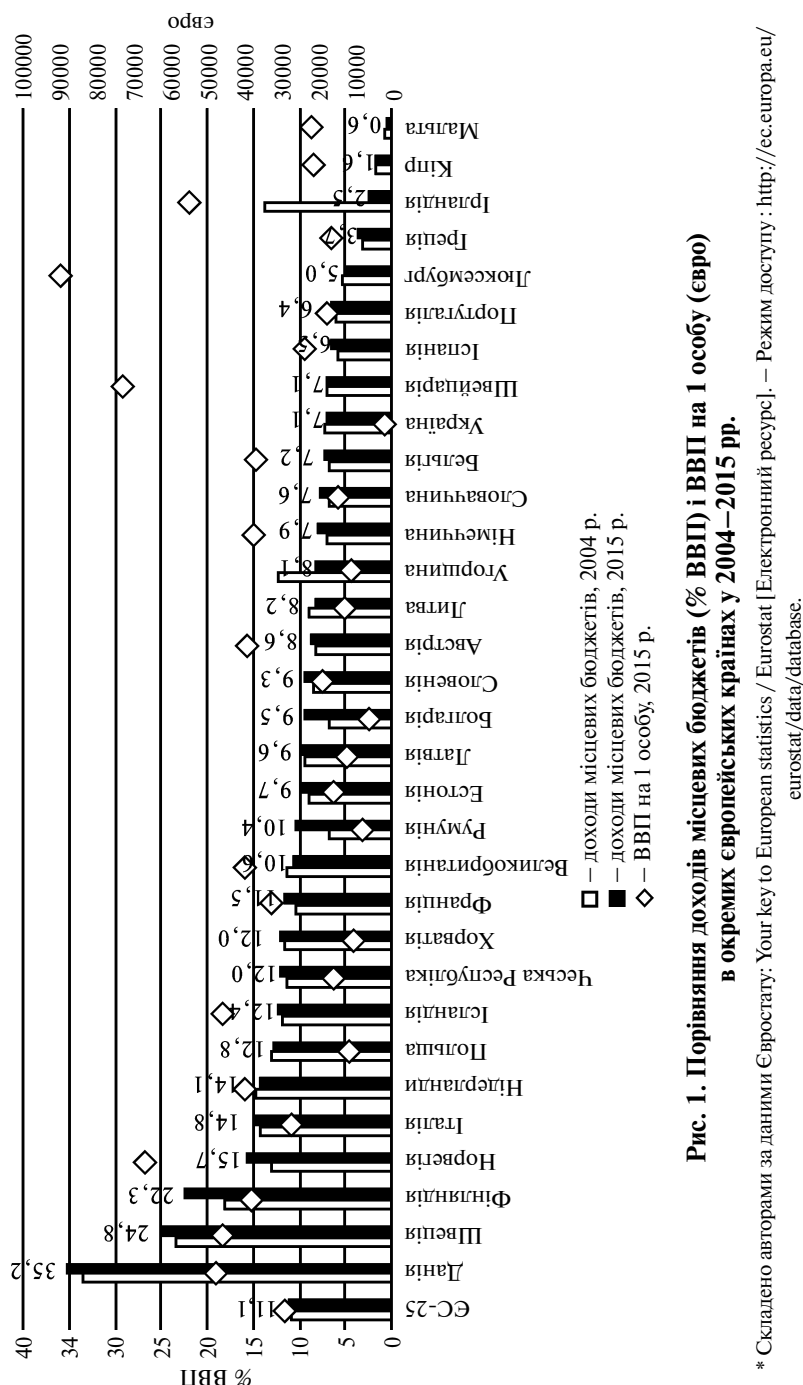


Рис. 1. Порівняння доходів місцевих бюджетів (% ВВП) і ВВП на 1 особу (євро) в окремих європейських країнах у 2004–2015 рр.

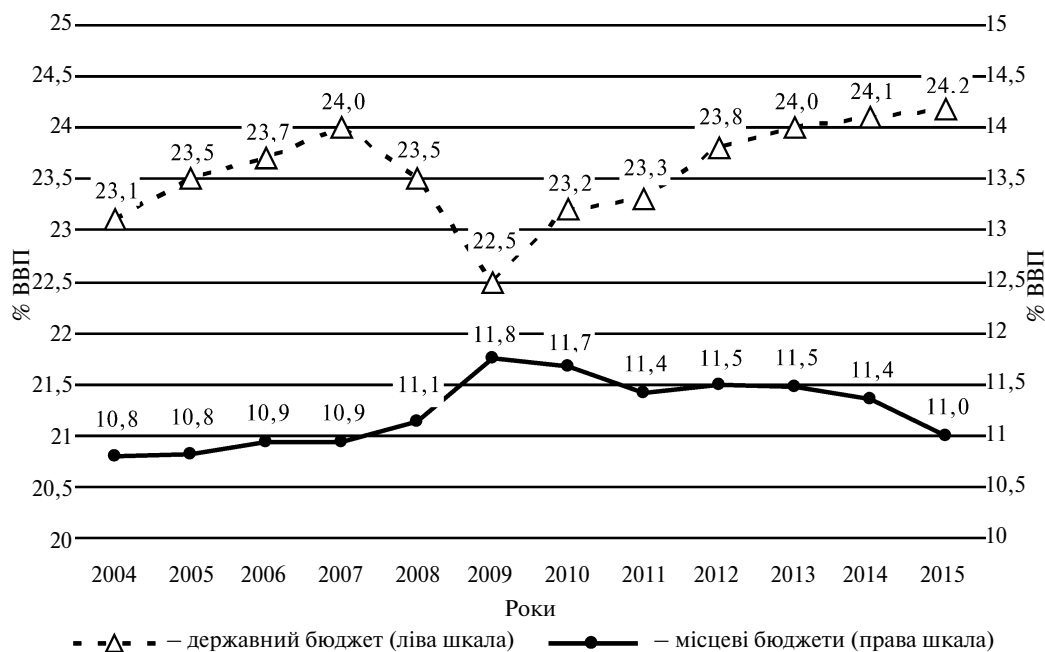
\* Складено авторами за даними Eurostat. Your key to European statistics / Eurostat [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

По-друге, спрямованість процесів децентралізації в різних країнах світу є різною. Якщо Данія, Швеція, Фінляндія, Румунія, Естонія, Болгарія та Словенія у 2004–2015 рр. поглибили децентралізацію, то Нідерланди, Великобританія, Литва, Угорщина, Люксембург та Ірландія посилювали централізацію (див. рис. 1).

По-третє, мотиви децентралізації відрізняються у різних країнах. Спроби демократизувати власну політичну систему є характерними для пострадянських

країн Східної Європи (хвилі децентралізації були у 2000, 2004, 2006 рр.). Натомість в основі децентралізації в Греції, Італії та Португалії лежать виключно економічні мотиви, а також мета – підвищити ефективність надання суспільних послуг, зокрема, в таких сферах, як освіта, медицина і громадський транспорт.

По-четверте, бюджетна децентралізація розглядається в розвинутих країнах як один із системних механізмів регулювання макроекономічної стабільності. На фоні загального зростання децентралізації у світі протягом останніх 20 років країни ЄС продемонстрували загальний тренд до рецентралізації після кризи 2008–2009 рр. (рис. 2). Така тенденція підтверджує теоретичну гіпотезу про обернений вплив децентралізації та макроекономічної стабільності і пояснюється необхідністю подолання макроекономічних дисбалансів, яких зазнали країни Європи під час економічної кризи. Більше того, можна стверджувати, що політика бюджетної рецентралізації в Європі має місце і дотепер.



**Рис. 2. Динаміка доходів державного та місцевого бюджетів країн ЄС-25 у 2004–2015 рр.**

Складено авторами за даними Євростату: Your key to European statistics / Eurostat [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

Ідентичні тренди децентралізації існують навіть у Польщі – єдиній європейській країні, яка не зазнала падіння ВВП під час кризи і продовжувала нарощувати темпи його збільшення після неї і яку вважають одним з найуспішніших прикладів децентралізаційних реформ. Динаміка доходів державного і місцевого бюджетів Польщі свідчить про істотне підвищення ролі державного бюджету протягом останніх років (20,6% ВВП – у 2009 р. і 22,7% – у 2015 р.) та повернення показника доходів місцевих бюджетів як частки ВВП до рівня 2004 р. – 12,8%.

По-п'яте, попри різну результативність впливу децентралізації на розвиток держав у короткостроковому періоді, переважна більшість національних економік досягла позитивних результатів у довгостроковій перспективі. При цьому чи не основним критерієм успіху є рівень активності локалітетів, громад, громадян у

прагненні реалізувати власні ініціативи, проекти економічного розвитку, якого вдається досягти через передання повноважень і фінансового ресурсу на місця та впровадження ефективних методів стимулювання економічної активності територіальних громад.

Така неоднозначність прояву позитивних результатів і ризиків децентралізації в різних країнах зумовлена переважно її одночасним впливом практично на всі суб'єктно-об'єктні відносини в межах соціально-економічних систем національного, субнаціонального та локального рівнів і між ними. Водночас важко відокремити наслідки впливу децентралізації від ефектів інших процесів у суспільстві та інституційних змін у публічному секторі. Це практично унеможливує просте копіювання досвіду інших держав та вимагає поглибленого аналізу можливостей і потенціальних загроз у процесі децентралізації в межах кожної країни із всебічним урахуванням особливостей її соціально-економічного та політичного розвитку, досвіду реалізації реформ, інших чинників об'єктивного та суб'єктивного характеру.

Якщо оцінювати рівень децентралізації влади та державних фінансів в Україні на фоні світового і, зокрема, європейського досвіду, можемо дійти таких висновків:

– сьогодні Україна є найбільш централізованою країною Східної Європи і характеризується низьким рівнем децентралізації порівняно з розвинутими країнами Європи та світу (див. рис. 1). Водночас серед групи країн з доходами, меншими за 4 тис. євро на 1 особу, Україна (з 2,1 тис. євро на 1 особу) демонструє один з найвищих рівнів децентралізації. Тому слід підкреслити, що для України одночасно є важливими два питання: 1) перерозподіл бюджетного ресурсу і повноважень на місцевий рівень; 2) забезпечення сталого економічного зростання, збільшення ВВП і, відповідно, фінансової бази державного управління взагалі;

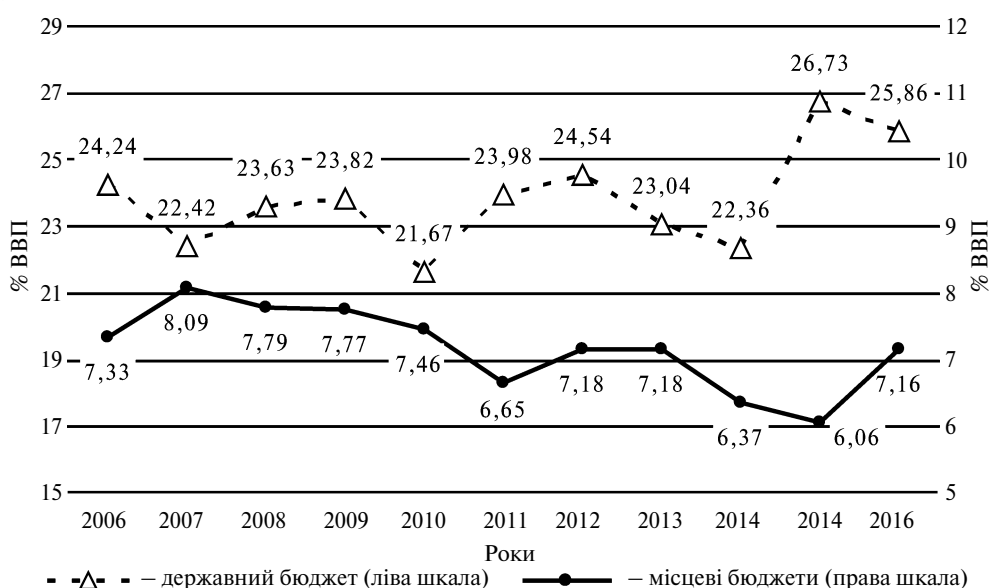
– на відміну від практики європейських країн, динаміка процесів децентралізації в Україні протягом останнього десятиліття свідчить про безсистемність її імплементації (рис. 3). Незважаючи на декларування кожним новим урядом необхідності такої реформи, реальних кроків щодо її реалізації не робилося (аж до 2014 р.). Крім того, відсутні залежності між рівнем децентралізації та станом соціально-економічної стабільності в Україні – навіть, навпаки, позитивний для соціально-економічного розвитку держави докризовий період характеризувався посиленням централізації державних фінансів;

– мотивами децентралізації в Україні одночасно є розбудова демократії та місцевого самоврядування, раціоналізація фінансових відносин та розподіл обов'язків між рівнями управління. Це істотно ускладнює вибір адекватних механізмів та інструментів децентралізації, які б дозволяли одночасно досягати двох цілей. Складність реалізації принципів децентралізованого управління в Україні полягає ще й у тому, що функції та повноваження передаються територіальним громадам, значна частина яких не відповідає критеріям спроможності і не має достатнього потенціалу для забезпечення економічного розвитку;

– особливістю децентралізації в Україні є те, що цей процес відбувається практично паралельно з реформуванням адміністративно-територіального устрою та рядом секторальних реформ. Усі зазначені реформи є взаємозумовленими і взаємозалежними. Водночас подальше просування бюджетної реформи та поширення її принципів на всі громади базового рівня є неможливими без завершення модернізації адміністративно-територіального устрою і формуван-

ня об'єднаних територіальних громад (ОТГ), здатних реалізувати передані їм повноваження;

— світовий досвід показує, що найкращих результатів досягли країни за умови одночасного передання на локальний рівень функцій щодо надання освітніх, медичних та інших суспільних послуг (за принципом субсидіарності) та відповідальності за економічний розвиток територій з їх належним фінансовим забезпеченням. В Україні ж реалізація першого етапу децентралізації влади призвела до формування свого роду "вітчизняної моделі децентралізації", яка характеризується переданням територіальним громадам соціальних функцій держави (що відповідає світовій практиці), однак без створення підойм впливу та фінансового ресурсу для забезпечення їх економічного зростання.



**Рис. 3. Динаміка доходів державного та місцевих бюджетів України у 2006–2016 рр.**

Складено авторами за даними Державної служби статистики України та Державної казначейської служби України.

Уже на першому етапі реалізації реформи децентралізації посилюлися диспропорції між територіями та адміністративно-територіальними одиницями за рівнем фінансової спроможності. Отже, Україні не вдалось уникнути поглиблення територіальної соціально-економічної диференціації, а механізми прямого регулювання (зокрема, бюджетного вирівнювання) та непрямого впливу (спрямовані на стимулювання економічної активності громад) не змогли розв'язати проблему нерівномірності ендегенного потенціалу розвитку громад та різної ефективності його використання.

З огляду на викладене, важливо з'ясувати сучасні тенденції та особливості диференціації розвитку в Україні, які формуються під впливом процесів бюджетної децентралізації. Проведемо емпіричний аналіз на основі показників доходів місцевих бюджетів (зокрема, власних), оскільки: 1) власні доходи можна розглядати як результат ефективності або неефективності використання соціально-економічного потенціалу адміністративно-територіальної одиниці; 2) доходи бюджету значно швидше, порівняно з валовим регіональним продуктом, реагують на зміни механізмів регулювання розвитку територій (це особливо важливо в контексті

реалізації заходів щодо бюджетної децентралізації); 3) розвиток фінансової бази територіальних громад визнано однією з основних цілей процесу децентралізації влади в Україні.

*Зниження рівня міжрегіональної диференціації.* Рівень асиметрії за показником доходів зведених бюджетів регіонів (як з трансфертами, так і власних доходів) у розрахунку на 1 жителя за останні два роки значно знизився (табл. 1). В основному це пов'язано з негативними тенденціями у соціально-економічному розвитку Києва та формуванні доходів його бюджету, а також змінами у податково-бюджетному законодавстві щодо структури доходів столиці (які набрали чинності 1 січня 2015 р.), що спричинило істотне зниження темпів приросту бюджетних доходів столиці порівняно з іншими регіонами. Так, у 2006 р. власні доходи бюджету столиці більш як у 8 разів перевищували власні доходи зведеного бюджету області з найнижчим значенням, а вже через 10 років цей показник знизився удвічі.

Таблиця 1

**Динаміка асиметрій доходів зведених бюджетів регіонів України на 1 жителя у 2006–2016 рр. \***

Показники		Роки						
		2006	2010	2012	2013	2014	2015 **	2016 **
Доходи (з трансфертами) зведених бюджетів регіонів на 1 особу	рівень асиметрії	1,95	1,95	1,67	1,44	2,37	1,60	1,58
	рівень асиметрії (без Києва)	1,31	1,24	1,29	1,33	1,84	1,22 *	1,26 *
Власні доходи зведених бюджетів регіонів на 1 особу	рівень асиметрії	8,37	5,92	4,02	3,89	4,11	4,67	4,16
	рівень асиметрії (без Києва)	2,60	2,34	2,69	2,63	2,67	2,45 *	2,29 *

\* Складено авторами за даними Державної служби статистики України та Державної казначейської служби України.

\*\* Розрахунки проведено без урахування Донецької та Луганської областей через відсутність повних даних.

*Посилення диференціації на рівні районів під впливом механізмів бюджетної децентралізації.* На фоні незначного зниження міжрегіональної диференціації протягом 2015–2016 рр. відбулося різке зростання асиметричності доходів місцевих бюджетів на внутрішньорегіональному рівні. Аналіз ситуації в областях Карпатського регіону показав зростання асиметрії як між районами, так і між територіальними громадами. Так, у Львівській області (де має місце найвищий рівень асиметрії за бюджетними доходами серед областей Карпатського регіону) диференціація доходів районних бюджетів у розрахунку на 1 жителя збільшилася з 5,9 раза у 2014 р. до 9,5 раза у 2015 р. Аналогічні тенденції спостерігаються і в інших регіонах.

*Збільшення рівня диференціації податкоспроможності територіальних громад, які мають прямі бюджетні відносини з державним бюджетом (райони, міста обласного значення, ОТГ).* Так, у Львівській області у 2016 р. таке зростання перевищило 13 разів. Податкоспроможність є одним з основних критеріїв створення ОТГ. Результати 2016 р., коли більше половини ОТГ області показали податкоспроможність, нижчу за 1000 грн. на 1 жителя, свідчать, що вони фактично виявилися



фінансово неспроможними (через недостатній рівень соціально-економічного потенціалу або його неефективне використання), отже, поточні проблеми функціонування та розвитку вирішують за рахунок трансфертів з державного бюджету.

*Посилення на локальному рівні концентрації економічної діяльності в "точках зростання", що продукує тенденцію розширення ареалів депресивності.* Так, у Львівській області лише три міста (Моршин, Львів, Трускавець) мають рівень податкових доходів місцевих бюджетів, вищий за середній по області (3714 грн. у 2016 р.) (табл. 2). Сумарно вони продукують 40% податкових доходів місцевих бюджетів області. Решта території області (в тому числі ОТГ) характеризується податкоспроможністю, нижчою за цей рівень, тобто можна говорити, що в найбільшому вигранні від децентралізації опинилися великі та середні міста. При цьому темпи приросту доходів міст обласного значення виявилися вищими порівняно з обласними центрами. Як свідчить аналіз власних доходів місцевих бюджетів обласних центрів і міст обласного значення Карпатського регіону, найвищі темпи зростання у 2015–2016 рр. показали такі міста, як Яремче і Коломия Івано-Франківської області, а також Хуст, Мукачево, Берегове Закарпатської області. Натомість в обласних центрах позитивна динаміка власних доходів бюджетів не характеризувалася високими темпами зростання.

Таблиця 2

**Власні доходи, базова та реверсна дотації обласних центрів та міст обласного значення Карпатського регіону у 2016 р. \***

(грн./1 жителя)

Населені пункти і рівень асиметрії між ними	Доходи бюджетів міст у розрахунку на 1 жителя (без трансфертів)	Базова дотація на 1 жителя	Реверсна дотація на 1 жителя
<b>Обласні центри</b>			
Львів.....	4969	—	296
Івано-Франківськ.....	4229	—	95
Ужгород.....	3479	—	281
Чернівці.....	3317	—	—
Рівень асиметрії між обласними центрами (разів).....	1,12		
<b>Міста обласного значення</b>			
Яремче.....	5512	421,5	—
Моршин.....	5279	—	225
Мукачево.....	5074	—	218
Трускавець.....	4236	—	—
Чоп.....	3921	—	169
Хуст.....	3863	43	—
Калуш.....	3651	—	—
Берегове.....	3523	—	48
Новодністровськ.....	3255	—	107
Стрий.....	2881	—	—
Борислав.....	2738	52	—
Самбір.....	2361	—	—
Коломия.....	2261	147	—
Болехів.....	2095	862	—

## Проблеми регіонального розвитку і децентралізації

*Закінчення таблиці*

Червоноград.....	2063	41	–
Дрогобич.....	1959	217	–
Новий Розділ.....	1361	238	–
Рівень асиметрії між містами обласного значення (разів).....	3,88		
<b>Міста районного значення (середнє по області)</b>			
Львівська.....	1043		
Івано-Франківська.....	771		
Закарпатська.....	552		
Чернівецька.....	554		

\* Складено авторами за даними місцевих бюджетів відповідних міст.

Можна назвати кілька причин такої ситуації. По-перше, зміни щодо розподілу надходжень від оподаткування фізичних осіб між рівнями бюджетів зумовили перерозподіл доходів від ПДФО через те, що бізнес повинен відмовитися від звички реєструватися у великих містах і переходити до сплати податків за місцем реєстрації, що пішло б на користь середнім і малим містам. По-друге, сьогодні саме малі міста Західної України переживають “туристичний бум”, що зумовлює збільшення їх доходів за рахунок акцизного податку з торгівлі підакцизними товарами і розвитку дорожньої інфраструктури.

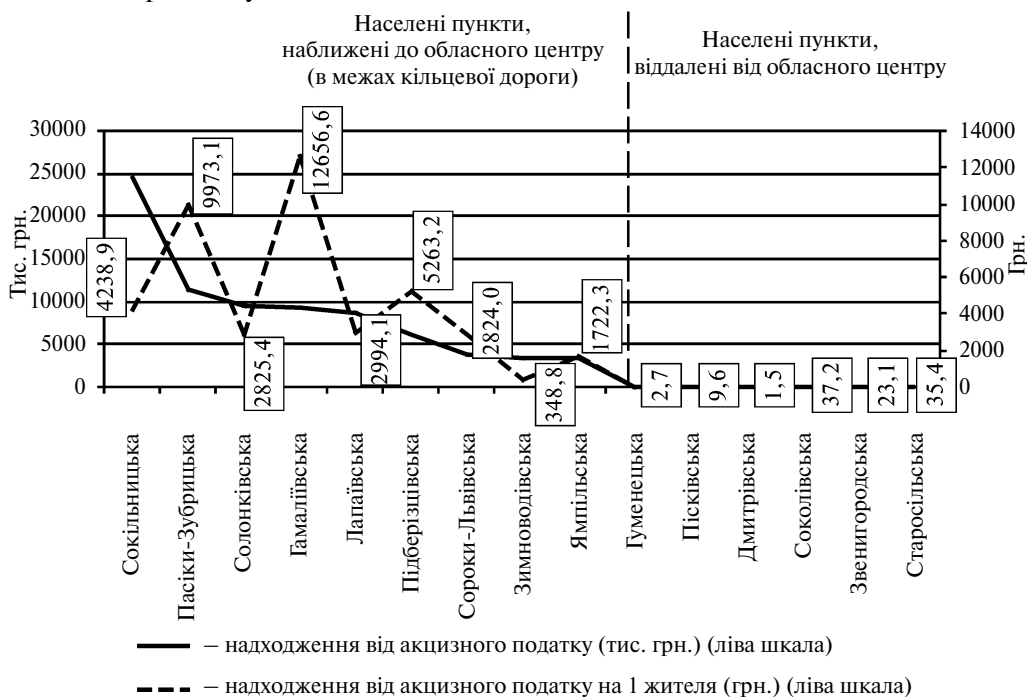
Водночас порівняльна оцінка доходів обласних центрів і міст обласного підпорядкування та обсягів їх дотацій (базової чи реверсної) в розрахунку на 1 особу свідчить про низьку ефективність механізму бюджетного вирівнювання (див. табл. 2). Так, Яремче (місто з найвищим рівнем власних доходів) одержало значні обсяги базової дотації – 421 грн. на 1 жителя, натомість Моршин та Мукачево при дещо нижчих доходах сплачували до державного бюджету реверсну дотацію (відповідно, 225 та 218 грн. у розрахунку 1 жителя). Обсяги базової дотації для Коломиї та Болехова за приблизно рівних власних доходів різнились у 6 разів. Такі перекося зумовлено особливостями механізму вирівнювання, який при оцінці податкоспроможності міст ураховує тільки доходи від ПДФО. Це вимагає вдосконалення.

*Посилення асиметрії між приміськими територіями та віддаленими від великих міст територіальними громадами.* Під впливом сучасних реформ завдяки добре розвинутій інфраструктурі приміські населені пункти значно підвищили свої бюджетні доходи, насамперед, за рахунок надходжень від акцизного податку і податку на майно. Як наслідок, відбулося посилення асиметричності розвитку наближених і віддалених від міст територій. Яскравим прикладом такої ситуації є диференціація розвитку наближених (у межах кільцевої дороги) та віддалених від обласного центру територіальних громад Пустомитівського району Львівської області (рис. 4).

Таким чином, новачі податкового та бюджетного законодавства у процесі фінансової децентралізації дозволили істотно наростити фінансову спроможність великих міст. Однак можна стверджувати, що це не стало імпульсом для *економічного розвитку* прилеглих територій.

*Механізми державної регіональної політики не забезпечують зниження асиметричності розвитку територіальних громад.* Це яскраво демонструє розподіл коштів

Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР), серед основних завдань якого – сприяння зменшенню диспропорцій розвитку в межах країни. Згідно з чинним законодавством, ці кошти використовуються для виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, які відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку і відповідних стратегіях розвитку регіонів. Розподіл коштів між регіонами здійснюється за формулою, яка враховує чисельність населення (80%) та економічний стан регіону, відповідно до показника ВРП у розрахунку на 1 особу (для регіонів, у яких цей показник є меншим за 75%, ніж середній показник по Україні) (20%). Однак, якщо розподіл коштів між регіонами враховує їх економічне становище, то всередині регіону між територіальними громадами він хоч і відбувається на конкурсних засадах, дуже часто здійснюється з лобюванням інтересів певних політичних сил, чиновників, спонсорів тощо. Як наслідок, кошти надходять до територіальних громад з вищим економічним потенціалом, що призводить до посилення внутрішньорегіональної диференціації. Яскравим прикладом цього став розподіл коштів ДФРР у Львівській області у 2016 р., коли майже третина фінансових ресурсів, виділених ДФРР на реалізацію проектів у Львівській області, була направлена у громади Пустомитівського району, який є лідером за рівнями податкоспроможності та економічного розвитку.



**Рис. 4. Територіальний розподіл надходжень від акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлею підакцизних товарів у 2016 р. у Пустомитівському районі Львівської області (по сільських радах)**

Розроблено авторами за даними Департаменту фінансів Львівської обласної державної адміністрації.

Інший інструмент державної регіональної політики – субвенція на формування інфраструктури (розподіляється між ОТГ залежно від кількості сільського населення та площі територіальних громад), хоч і стимулює громади до об'єднання, проте ставить у нерівні умови ОТГ та решту територіальних громад, сприяє

посиленню асиметричності їх розвитку, адже направляється на фінансування проєктів розвитку. Результатом стало істотне перевищення частки капітальних видатків у загальних видатках бюджетів ОТГ порівняно з територіальними громадами, які не об'єднались. Отже, стимулюючи у такий спосіб громади до об'єднання, ми посилюємо внутрішньорегіональну диспропорційність розвитку, не пропонуючи механізмів нівелювання цих процесів.

*Збільшення розриву у фінансових можливостях у межах одного району між територіальними громадами, які увійшли до ОТГ, і тими, які до них не увійшли.* Яскравим прикладом цього є ситуація у Самбірському районі Львівської області після створення восьми ОТГ, що охопили більш як 50% населення району. Перерозподіл фінансових ресурсів між ОТГ та районним бюджетом поставив під загрозу функціонування закладів медичної та освітньої сфер, соціального забезпечення та захисту, які залишились у зоні відповідальності районних органів влади.

### Висновки

Децентралізація створює можливості для ефективної роботи системи управління на місцевому рівні та підвищення якості публічних послуг, однак вона несе й певні загрози, пов'язані з посиленням асиметрії розвитку територіальних громад, коли “багаті громади стають багатшими, а бідні – біднішими”. На внутрішньорегіональному рівні диференціація за обсягами власних доходів бюджетів сягає десятків, а за надходженнями від деяких податків – сотень разів у розрахунку на 1 жителя. Самоусунення держави і регіональних органів влади від урегулювання даних проблем може призвести до поширення економічної депресії, коли багато громад не зможуть виконувати покладені на них функції і щороку потребуватимуть дедалі більше бюджетних коштів для покриття базових потреб.

Серед напрямів нівелювання ризиків посилення внутрішньорегіональної диференціації розвитку територіальних громад, на наш погляд, доцільно виокремити такі.

1. *Підвищення ролі регіонального рівня управління та конкретизація його функцій в умовах децентралізації.* Внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України, спрямованих на забезпечення децентралізації фінансових ресурсів, спричинило зниження міжрегіональної та збільшення внутрішньорегіональної диференціації розвитку регіонів. Одночасно з переходом на прямі міжбюджетні відносини між центром і базовими територіальними одиницями відбувається “розмивання” інституційної та фінансової ролі регіонального рівня управління. Вважаємо, що на сучасному етапі бюджетної децентралізації саме регіональний рівень має взяти на себе відповідальність за регулювання процесів економічного розвитку регіонів, зокрема, в частині недопущення поглиблення внутрішньорегіональних соціально-економічних диспропорцій.

2. *Наділення обласного рівня управління фінансовими ресурсами, які направлятимуть на підтримання реалізації проєктів економічного розвитку регіону.* На жаль, сьогодні обласні бюджети практично не виконують покладену на них функцію забезпечення розв'язання загальнорегіональних проблем, а їх діяльність спрямована на поточне фінансування соціальної сфери на місцевому рівні (частка капітальних видатків обласного бюджету Львівщини у 2016 р. становила лише 4% і була найменшою серед усіх місцевих бюджетів області). З метою розширення доходної бази обласних бюджетів вважаємо за доцільне збільшити до 25% норматив відрахування з ПДФО, що сплачується зареєстрованими платниками на території

області до обласного бюджету, а також передати до нього 50% надходжень місцевих бюджетів області від акцизного податку з виробництва та імпорту нафтопродуктів, що дозволить перерозподіляти одержані кошти між громадами.

3. *Передання на базовий рівень фінансових ресурсів, які громада зможе направляти на власний економічний розвиток, а не тільки на ремонт або розбудову соціальної інфраструктури чи її утримання.* Реалізація цього завдання лежить у площині вирішення двох надважливих проблем: перехід до реальної децентралізації та завершення процесу добровільного об'єднання громад.

4. *Поширення імпульсів розвитку від міст до навколишніх територій.* Міста як центри економічної активності першими відчули переваги децентралізації, оскільки їх фінансові потоки є найбільш гнучкими і чутливими до нововведень законодавства. Водночас уникнення ризику посилення концентрації економічної діяльності виключно в містах прямо пов'язане з їх перетворенням на центри ОТГ. На жаль, поки що цього не відбувається через ряд суб'єктивних та об'єктивних причин.

5. *Перегляд механізмів бюджетного вирівнювання.* Вважаємо необгрунтованим вирівнювання податкоспроможності територій тільки за доходами від ПДФО та податку на прибуток. Варто було б включити до розрахунку і доходи місцевих бюджетів від рентних платежів. Це дозволить знизити обсяги базової дотації для громад, які отримують значний фінансовий ресурс від рентних платежів.

6. *Перетворення ДФРР на реальний інструмент реалізації регіональної політики з максимальним усуненням політичної та корупційної складової при розподілі коштів.* Перший етап реалізації фінансової децентралізації показав переваги внутрішньорегіональної диференціації соціально-економічного розвитку над міжрегіональною. Це потребує коригування завдань і методичних засад розподілу ресурсів ДФРР, зокрема, врахування необхідності зниження не тільки між-, але й внутрішньорегіональних асиметрій. Важливо також повернутися до первинної суті ДФРР як джерела фінансування інвестиційних (розвиткових) проектів.

#### Список використаної літератури

1. *Oates W.* Fiscal Federalism. — New York : Harcourt Brace Jovanovich, 1972. — 256 p.
2. *Weingast B.* The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development // *Journal of Law, Economics, and Organization.* — 1995. — No. 11. — Iss. 1. — P. 1–31.
3. *McKinnon R.* EMU as a device for collective fiscal retrenchment // *The American Economic Review.* — 1997. — Vol. 87. — No. 2. — P. 227–229 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.jstor.org/stable/2950920?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/2950920?seq=1#page_scan_tab_contents).
4. *Prud'homme R.* The dangers of decentralization // *The World Bank Research Observer.* — 1995. — Vol. 10. — No. 2. — P. 201–220 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://documents.worldbank.org/curated/en/602551468154155279/pdf/770740JRN0WBRO0Box0377291B00PUBLIC0.pdf>.
5. *Qian Y., Weingast B.* Federalism as a commitment to preserving market incentives // *Journal of Economic Perspectives.* — 1997. — Vol. 11. — No. 4. — P. 83–92 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.11.4.83>.
6. *Qian Y., Roland G.* Federalism and the soft budget constraint // *The American Economic Review.* — 1998. — Vol. 88. — No. 5. — P. 1143–1162 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.jstor.org/stable/116864?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/116864?seq=1#page_scan_tab_contents).

7. Ponomareva M., Zhuravskaya E. Federal Tax Arrears: Liquidity Problems, Federal Subsidies, or Regional Protection? / Working paper No. 2001/029. – Moscow : New Economic School, 2001. – 30 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.nes.ru/dataupload/files/programs/econ/preprints/2001/Zhuravskaya.pdf>.

8. Sepúlveda C., Martínez-Vázquez J. The consequences of fiscal decentralization on poverty and income equality // *Environment and Planning C: Government and Policy*. – 2011. – Vol. 29. – Iss. 2. – P. 321–343 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1068/c1033r>.

9. West L., Wong C. Fiscal decentralization and growing regional disparities in rural China: some evidence in the provision of social services // *Oxford Review of Economic Policy*. – 1995. – Vol. 11. – Iss. 4. – P. 70–84.

10. Ravallion M. Reaching Poor Areas in a Federal System / Policy Research Working Paper Series No. 1901. – Washington, DC : World Bank, 1998 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.516.6750&rep=rep1&type=pdf>.

11. Béland D., Lecours A. Does nationalism trigger welfare-state disintegration? Social policy and territorial mobilization in Belgium and Canada // *Environment and Planning C: Government and Policy*. – 2010. – Vol. 28. – Iss. 3. – P. 420–434 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1068/c0956r>.

12. Rodríguez-Pose A., Ezcurra R. Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis // *Journal of Economic Geography*. – 2010. – Vol. 10. – Iss. 5. – P. 619–644 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.spataleconomics.ac.uk/textonly/SERC/publications/download/sercdp0025.pdf>.

#### References

1. Oates W. Fiscal Federalism. New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
2. Weingast B. The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 1995, No. 11, Iss. 1, pp. 1–31.
3. McKinnon R. EMU as a device for collective fiscal retrenchment. *The American Economic Review*, 1997, Vol. 87, No. 2, pp. 227–229, available at: [http://www.jstor.org/stable/2950920?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/2950920?seq=1#page_scan_tab_contents).
4. Prud'homme R. The dangers of decentralization. *The World Bank Research Observer*, 1995, Vol. 10, No. 2, pp. 201–220, available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/602551468154155279/pdf/770740JRN0WBRO0Box0377291B00PUBLIC0.pdf>.
5. Qian Y., Weingast B. Federalism as a commitment to preserving market incentives. *Journal of Economic Perspectives*, 1997, Vol. 11, No. 4, pp. 83–92, available at: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.11.4.83>.
6. Qian Y., Roland G. Federalism and the soft budget constraint. *The American Economic Review*, 1998, Vol. 88, No. 5, pp. 1143–1162, available at: [http://www.jstor.org/stable/116864?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/116864?seq=1#page_scan_tab_contents).
7. Ponomareva M., Zhuravskaya E. Federal Tax Arrears: Liquidity Problems, Federal Subsidies, or Regional Protection? Working paper No. 2001/029. Moscow, New Economic School, 2001, available at: <https://www.nes.ru/dataupload/files/programs/econ/preprints/2001/Zhuravskaya.pdf>.
8. Sepúlveda C., Martínez-Vázquez J. The consequences of fiscal decentralization on poverty and income equality. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 2011,

Vol. 29, Iss. 2, pp. 321–343, available at: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1068/c1033r>.

9. West L., Wong C. Fiscal decentralization and growing regional disparities in rural China: some evidence in the provision of social services. *Oxford Review of Economic Policy*, 1995, Vol. 11, Iss. 4, pp. 70–84.

10. Ravallion M. Reaching Poor Areas in a Federal System. Policy Research Working Paper No. 1901. Washington, DC, World Bank, 1998, available at: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.516.6750&rep=rep1&type=pdf>.

11. Béland D., Lecours A. Does nationalism trigger welfare-state disintegration? Social policy and territorial mobilization in Belgium and Canada. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 2010, Vol. 28, Iss. 3, pp. 420–434, available at: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1068/c0956r>.

12. Rodríguez-Pose A., Ezcurra R. Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis. *Journal of Economic Geography*, 2010, Vol 10, Iss. 5, pp. 619–644, available at: <https://academic.oup.com/joeg/issue/10/5>.

Стаття надійшла до редакції 22 серпня 2017 р.

---