

# Регіональна політика і територіальний розвиток

<https://doi.org/10.36818/1562-0905-2023-2-2>

УДК 332.122.54:336.143

JEL H72, H77, R51

Б. В. Буркинський, І. З. Сторонянська, В. Ф. Горячук, В. М. Осипов,  
Г. М. Мурзановський

## Шляхи удосконалення системи бюджетного вирівнювання в Україні

*Наголошено, що основними проблемами бюджетного вирівнювання в Україні є недостатній обсяг власних доходів місцевих бюджетів, високий рівень залежності місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету, недостатня обґрунтованість порядку розрахунку показника податкоспроможності, низький рівень фінансової автономії громад, відсутність чіткого розподілу повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, передання повноважень на рівень місцевого самоврядування без відповідного фінансового забезпечення, значна диференціація регіонів за рівнем соціально-економічного розвитку. Пропонується посилити в середньостроковій і довгостроковій перспективі роль інструментів вирівнювання видатків, доповнити представницьку податкову систему низкою податків, створити незалежне агентство для періодичного аналізу стану системи бюджетного вирівнювання, відновити практику використання угод щодо міжрегіонального та регіонального розвитку та програм подолання депресивного стану території. Основою нової системи вирівнювання мають стати державні стандарти послуг. З переходом до середньострокового планування місцевих бюджетів потрібно забезпечити стабільність і прогнозованість обсягів трансфертів місцевим органам влади та прозорість порядку їх розподілу.*

*Ключові слова:* бюджетне вирівнювання, місцеве самоврядування, стандарти публічних послуг, трансферти, розподіл повноважень, диференціація власних доходів.

**Постановка проблеми.** Сьогодні під час модернізації системи бюджетного вирівнювання України робиться акцент на горизонтальне вирівнювання доходів з використанням окремих інструментів вертикального вирівнювання видатків. Хоч упровадження нової системи вирівнювання сприяє зацікавленості органів місцевої влади в нарощуванні доходної бази бюджетів, воно стикається з проблемами, які пов'язані з недостатнім обсягом власних доходів у місцевих бюджетах, високим рівнем залежності місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету, недостатньою обґрунтованістю порядку розрахунку індексу податкоспроможності, відсутністю чіткого розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, суттєвою диференціацією регіонів за рівнем соціально-економічного розвитку.

**Аналіз останніх досліджень.** Питанням формування системи бюджетного вирівнювання України присвячено низку наукових досліджень, зокрема І. Сторонянської [1; 2], Л. Бенювської [3], В. Горячука [4], В. Письменного [5], Н. Пйонтко [6], А. Козенко [7], І. Луїної [9], В. Опаріна [10] та ін. Однак залишається низка питань щодо її подальшого удосконалення та впровадження досвіду країн-членів Організації економічного розвитку та співробітництва.

**Метою статті** є пошук шляхів удосконалення системи бюджетного вирівнювання України, ураховуючи досвід країн-членів Організації економічного розвитку та співробітництва.

**Основні результати дослідження.** Із самого початку незалежності в Україні почала формуватися національна система бюджетного вирівнювання, яка пройшла декілька етапів. На першому етапі (1991-2014 рр.) вона формувалася як система вертикального вирівнювання. Були прийняті Конституція України,

© Б. В. Буркинський, І. З. Сторонянська, В. Ф. Горячук, В. М. Осипов, Г. М. Мурзановський, 2023.

законодавство про бюджетну систему, місцеві органи виконавчої влади та місцеве самоврядування; задекларовані принципи розмежування доходів між рівнями бюджетної системи, видатків між державним і місцевими бюджетами, а також самостійність місцевих бюджетів на основі власних і закріплених доходів за всіма рівнями місцевих бюджетів; визначені джерела доходів державного і місцевих бюджетів, а також запроваджено інститут місцевих податків і зборів. У цей період запроваджено делегування повноважень держави виконавчим комітетам міських, сільських і селищних рад. Для виконання їх органам місцевого самоврядування мали передаватись відповідні фінансові ресурси, що на практиці не було реалізовано та залишилося декларацією [7].

Було визначено основні організаційно-правові підходи вертикального бюджетного вирівнювання, які мають ґрунтуватися на соціальних стандартах, нормативах мінімальної бюджетної забезпеченості та інших об'єктивних критеріях, а також обґрунтовано необхідність чіткого розмежування дохідних джерел і видаткових повноважень між бюджетами різних рівнів. Методологічною основою розрахунків обсягів доходів і видатків обрано коефіцієнти податкової спроможності.

Розподіл доходів між державним і місцевими бюджетами України у 1997-2010 рр. свідчить про посилення централізації – частка Державного бюджету України збільшилася з 58 до 74%, а частка місцевого самоврядування зменшилася із 42 до 26%.

Важливим моментом першого етапу стало ухвалення у 2001 р. Бюджетного кодексу України, який вніс значні зміни в організацію міжбюджетних відносин і бюджетної системи України.

Для запровадження єдиної методології функціонування системи бюджетного вирівнювання під час бюджетної реформи 2001 р. було введено формулу розподілу міжбюджетних трансфертів [7]:

$$T = K_v * (B - D),$$

де:  $K_v$  – коефіцієнт вирівнювання;  $T$  – плановий обсяг трансфертів вирівнювання з державного бюджету до місцевого бюджету або коштів, що передаються з цього бюджету до державного бюджету;  $B$  – розрахунковий обсяг видатків місцевого бюджету;  $D$  – розрахунковий обсяг доходів місцевого бюджету.

Вертикальне вирівнювання почало формуватися на основі формульного підходу, тобто на основі розрахунку обсягу трансфертів, що мають бути передані тому чи іншому місцевому бюджету або ж вилучені з нього до бюджету вищого рівня, ураховуючи закладені у формулі встановлені нормативи видаткових потреб. Цим було зроблено перші кроки щодо справедливого розподілу державних доходів для забезпечення кожної територіальної громади таким обсягом коштів, який потрібний для надання публічних послуг [7].

У 2007 р. було схвалено Концепцію реформування місцевих бюджетів, в якій були визначені ключові напрями реформування системи бюджетного вирівнювання [11]:

- щорічне збільшення питомої ваги загального фонду місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України на декілька відсоткових пунктів;
- підвищення рівня самодостатності місцевих бюджетів;
- чітке розмежування на законодавчому рівні видатків на виконання делегованих державою і власних повноважень органів місцевого самоврядування;
- удосконалення методики обчислення видатків місцевих бюджетів;
- зменшення диференціації в забезпеченні місцевих бюджетів коштами для виконання делегованих повноважень;
- розроблення методики визначення стандартів надання основних соціальних послуг населенню та вартості цих послуг;

– розроблення методики визначення депресивних територій і програм подолання депресивності.

На жаль, більшість із цих завдань не виконані або виконані в певному обсязі.

Виконання місцевих бюджетів у 2010 р. відбувалося за умов збільшення залежності їх від державного бюджету, про що свідчить суттєве зростання абсолютних обсягів і питомої ваги міжбюджетних трансфертів у загальній сумі доходів місцевих бюджетів. Питома вага трансфертів у доходах місцевих бюджетів у 2011 р. досягла 52,1%, що суперечить вимогам схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. № 308-р [11] Концепції реформування місцевих бюджетів, основним завданням якої визначено підвищення рівня самодостатності місцевих бюджетів.

Численні зміни, які вносилися до розмірів і видів міжбюджетних трансфертів протягом бюджетного року, зокрема в порядку, який не узгоджується з вимогами Бюджетного кодексу України, призвели до зниження ефективності бюджетного процесу, оскільки погіршували прогнозованість ресурсів місцевих бюджетів, потрібних для виконання покладених на органи місцевої влади завдань і повноважень.

Усі регіони України отримували дотації, частка яких у доходах місцевих бюджетів становила 46,3% у 2008 р. і зросла до 48,8% у 2010 р. та до 52,3% у 2011 р. Регіональна структура дотаційних доходів регіонів погіршилася. У 2010 р. частка дотацій збільшилася у структурі доходів 19 регіонів, сягнувши рекордних значень у Закарпатській, Тернопільській та Волинській областях – 72,3%, 71,9% та 71,1% відповідно [7]. Такий високий рівень дотаційності місцевих бюджетів України свідчить про неефективність системи бюджетного вирівнювання. Держава вилучає значну частку доходів, зібраних у регіонах, а потім частину з них розподіляє між місцевими бюджетами. Така система створює значні антистимули для розвитку економіки регіонів і не забезпечує виконання завдань бюджетного вирівнювання.

Система вертикального бюджетного вирівнювання, яка діяла в Україні напередодні 2014 р., була недосконалою, мала суперечливу методологічну базу порівняно з досвідом розвинених країн і не забезпечувала цілі бюджетного вирівнювання.

Реформа децентралізації, яка розпочалася у 2015 р., супроводжувалася кардинальними змінами системи бюджетного вирівнювання. Нова модель передбачає здійснення вирівнювання лише за одним податком для бюджетів громад і двома податками для обласних бюджетів. Вирівнювання за іншими надходженнями не здійснюється, вони в повному обсязі залишаються в розпорядженні місцевих органів влади.

Дискусійним серед науковців і практиків є питання щодо розрахунку індексу податкоспроможності стосовно:

- складу податків, що враховуються під час бюджетного вирівнювання;
- доцільності розрахунку індексу податкоспроможності за всіма рівнями бюджетів.

Нова система бюджетного вирівнювання в Україні є змішаного типу, адже інструментами вирівнювання видатків залишаються субсидії, стабілізаційна та додаткова дотації.

*Дохід територіальних громад місцевого самоврядування.* Позитивним чинником зміни системи бюджетного вирівнювання є суттєве зростання доходів громад і стимулювання місцевих органів до нарощування фінансових ресурсів. За роки реформи децентралізації частка власних доходів територіальних громад зросла з 2,2 до 18%. Це, мабуть, найбільше досягнення реформи [12]. Але із цього приводу слід зазначити, що це відбулося не внаслідок передання фінансових ресурсів з державного бюджету, а в результаті перерозподілу доходів між місцевими бюджетами – з рівня районів на рівень територіальних громад. За даними органів

статистики, питома вага власних доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України за період здійснення реформи децентралізації не тільки не збільшилася, а навіть зменшилася – з 23,8% у 2013 р. до 21,8% у 2021 р. [13].

*Залежність місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету.* Спроба компенсувати нестачу коштів для виконання власних і делегованих повноважень за рахунок міжбюджетних трансфертів створює високий рівень залежності місцевого самоврядування від трансфертів внаслідок їхньої високої волатильності. Частка трансфертів з державного бюджету місцевим зменшилася з 59,1% у 2014 р. до 34,0% у 2020 р., але це відбулося не за рахунок збільшення власних доходів місцевих бюджетів, а внаслідок суттєвого скорочення трансфертів – з майже 300 млрд грн у 2018 р. до 160 млрд грн у 2020 р., тобто приблизно вдвічі. Значною мірою це відбулося внаслідок суттєвого зменшення медичної субвенції [14].

*Зниження рівня автономності місцевого самоврядування.* Частка дотацій в офіційних трансфертах місцевим бюджетам (в яких відсутні ознаки цільового спрямування, а органи місцевого самоврядування наділені правом приймати рішення про напрями використання цих ресурсів) у 2014 р. становила 49,3%, а у 2018 р. – близько 8%. Основна частка трансфертів тепер надходить у вигляді субвенцій – 91,6% у 2018 р. (половина з яких – субвенції соціального захисту, у виконанні яких місцеві органи влади виконують агентські функції). Через невміле планування та управління фінансовими ресурсами, політичний лобізм, корупцію в органах влади дотації вичерпали себе як важливий інструмент фінансового вирівнювання. Водночас цільові субвенції обмежують самостійність місцевих органів влади в розпорядженні фінансовими ресурсами [5].

*Забезпечення фінансування делегованих повноважень.* Непоодинокими випадками під час реформування в Україні стало перекладання повноважень у фінансуванні видатків місцевих бюджетів без відповідного фінансового забезпечення. Зокрема, у 2016 р. на рівень бюджетів міст обласного значення були покладені повноваження фінансування професійно-технічної освіти без відповідного фінансового забезпечення, що поставило під загрозу функціонування закладів цієї сфери (міста обласного значення, що не є обласними центрами, були фінансово неспроможними у виконанні цих повноважень). Вирішити проблему вдалося лише згодом, використовуючи стабілізаційну дотацію з державного бюджету [3].

*Стандарти публічних послуг.* Як наголошується в статті 94 Бюджетного кодексу України, обсяг освітньої та медичної субвенції мав би розраховуватися на підставі державних стандартів, більшість з яких на сьогодні не затверджені та не мають вартісного виміру. У 2020 р. цю норму було вилучено з Бюджетного кодексу України. Реально освітня субвенція розраховується згідно із затвердженими посадовими окладами, тарифною сіткою і нормативами кількості штатних посад і наповненості класів.

*Обласні бюджети.* Важливо, щоб бюджетна децентралізація не супроводжувалася поглибленням вертикальних фіскальних дисбалансів – невідповідністю між обсягами фінансових ресурсів того чи іншого рівня влади та обсягами завдань і обов'язків, які на них покладаються. Перерозподіл доходів місцевих бюджетів відбувся на користь новостворених об'єднаних територіальних громад (ОТГ), а найбільші втрати понесли обласні бюджети, частка яких у структурі доходів без трансфертів зменшилась з 37,9% у 2014 р. до 32,4% у 2018 р. Такі структурні зміни пов'язані зі зниженням ролі обласних бюджетів у фінансовому забезпеченні розвитку територій. Основним чинником втрати обласними бюджетами фінансового ресурсу було скорочення у 2015 р. частки надходжень від податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) – з 25 до 15%. Ці втрати були більшими, ніж доходи від 10% податку на прибуток підприємств (передано на регіональний рівень з 2015 р.) [1].



*Виключення бюджету м. Києва з бюджетного вирівнювання.* До реформи децентралізації бюджет м. Києва разом з іншими місцевими бюджетами брав участь у бюджетному вирівнюванні. З 2015 р., відповідно до норм статей 98 і 99 Бюджетного кодексу України, бюджет м. Києва не бере участі в горизонтальному вирівнюванні податкоспроможності. У столиці обсяг коштів, що перевищує середній показник надходжень податків на одного мешканця по Україні, не вилучається. Такий підхід порушує принципи єдності та справедливості бюджетної системи України, передбачені статтею 7 Бюджетного кодексу України. Отже, для найбагатшого бюджету столиці законодавством України створені умови, що не передбачають ділитися з бюджетами «бідніших» громад. Захисники «особливого статусу» столичного бюджету зазвичай вживають такий аргумент: виконання Києвом функцій, пов'язаних зі статусом столиці. Але це є питанням державної влади, а не місцевого самоврядування.

*Високий рівень диференціації громад за власними доходами.* З 91 громади базового рівня Одеської області у 2022 р. лише дев'ять громад мають індекс податкоспроможності понад 1,1 (сплачують реверсну дотацію) і 78 громад з індексом податкоспроможності, що нижчий за 0,9 (отримують базову дотацію). Зазначене свідчить, що має місце високий рівень диференціації економічного розвитку не тільки регіонів, але й громад.

*Відсутність чіткого розподілу повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування.* Під час реформування, як і в попередній період, відбувається неодноразове порушення принципу чіткого розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Варто наголосити, що вітчизняне законодавство не містить чіткого розмежування повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування. У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено перелік власних і делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад за галузями бюджетної сфери, який не є чітким і взаємовиключним, що створює підстави для розмиття сфер фінансової відповідальності між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. Крім того, якщо до реформи в Бюджетному кодексі України видатки поділялися на делеговані та власні (ті, що враховуються та не враховуються під час визначення міжбюджетних трансфертів), то після реформи 2014 р. у Бюджетному кодексі України не розмежовані видатки на виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування і делегованих їм державою.

Незважаючи на позитивні результати реформування системи бюджетного вирівнювання в Україні, є низка проблем, які потребують свого вирішення:

- високий рівень диференціації громад за власними доходами;
- суттєва залежність місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету;
- низький рівень фінансової автономності громад;
- передання повноважень на рівень місцевого самоврядування без відповідного фінансового забезпечення;
- відсутність чіткого розподілу повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

За результатами аналізу досвіду країн-членів ОЕСР щодо формування систем бюджетного вирівнювання та стану справ із цього питання в нашій країні пропонується низка заходів щодо удосконалення системи бюджетного вирівнювання в Україні та змістовного наповнення її ключових складових (рис. 1).

*Мета та принципи бюджетного вирівнювання.* Метою бюджетного вирівнювання є зменшення диференціації в рівні доступу до публічних послуг у різних АТО. Як показник досягнення мети пропонується використовувати коефіцієнт покриття витрат (співвідношення між доходами та потребами у витратах для надання публічних послуг).



Рис. 1. Структура системи бюджетного вирівнювання в Україні (проект)

Джерело: розробка авторів.

Більшість дослідників сходяться на тому, що будь-яка модель бюджетного вирівнювання ґрунтується на таких принципах:

- чітке розмежування повноважень у сфері витрат між різними рівнями влади;
- наділення кожного рівня влади джерелами доходів, достатніми для реалізації власних і делегованих повноважень;
- використання трансфертів для згладжування вертикальних і горизонтальних дисбалансів нижчих бюджетів, щоб забезпечити на всій території країни певний стандарт публічних послуг;
- урахування історичних, національних і політичних традицій та особливостей, форми державного устрою, розміру країни та чисельності населення.

Цільові показники бюджетного вирівнювання та його оцінювання. Оцінювання ефективності системи бюджетного вирівнювання пропонується здійснювати на основі таких показників:

- співвідношення податкової спроможності найбільш «багатої» АТО та найбільш «бідної» АТО до вирівнювання та після вирівнювання. У країнах-членах ОЕСР цей показник у середньому до вирівнювання становить близько 7, а після вирівнювання – близько 2;

- коефіцієнт покриття витрат (співвідношення між доходами та потребами у витратах);
- коефіцієнт автономії (співвідношення власних доходів і загального обсягу доходів).

Також оцінювання ефективності системи бюджетного вирівнювання пропонується здійснювати на основі динаміки вищезазначених показників у часі.

Оцінювання на основі двох останніх критеріїв можна здійснювати як для окремих АТО, так і для окремих рівнів системи бюджетного вирівнювання.

*Рівні системи бюджетного вирівнювання.* Порівняння фінансового забезпечення бюджетів унітарних і федеративних держав свідчить про наявність у останніх бюджетів членів федерацій або регіонів як додаткового рівня бюджетної системи. За наявності такої ланки забезпечується більш раціональний та чіткий розподіл повноважень і фінансових ресурсів між різними органами влади, ніж в унітарних державах, але водночас спостерігається також і вищий рівень відповідальності додаткових ланок бюджетної системи за соціально-економічний розвиток регіонів [6].

Кількість рівнів системи бюджетного вирівнювання визначається кількістю рівнів адміністративно-територіального устрою країни. За Конституцією в Україні їх три (регіони, райони, громади). Відповідно, структура системи бюджетного вирівнювання повинна бути чотирьохрівневою (центральний, регіональний, районний та базовий рівні). Але оскільки районний рівень адміністративно-територіального устрою в результаті реформи децентралізації майже нівельовано, то сьогодні в системі бюджетного вирівнювання діють лише три рівні. Тому одним із завдань реформування системи бюджетного вирівнювання в Україні є вирішення питання щодо районного рівня.

Оскільки останніми роками з боку влади відсутні дії щодо змістовного наповнення та відновлення районного рівня місцевого самоврядування, можна зробити припущення, що це питання найближчим часом буде перебувати в стані «заморожено».

*Змішана модель бюджетного вирівнювання.* З огляду на досвід країн-членів ОЕСР пропонується змішана модель, яка поєднує компоненту вертикального вирівнювання витрат і компоненту горизонтального вирівнювання доходів. Перша має забезпечити однаковий рівень покриття витрат для центральної влади та місцевого самоврядування, а друга – зменшення диференціації АТО місцевого самоврядування в доходах. Вирівнювання доходів має тенденцію бути ефективнішим, ніж вирівнювання витрат. У всіх країнах різниця в доходах між АТО набагато більша, ніж у вартості публічних послуг. Тому насамперед слід здійснити вирівнювання доходів. Вирівнювання витрат має ґрунтуватися лише на кількох основних показниках, що відображають різницю між АТО в потребах витрат. Ці індикатори мають бути захищені від маніпуляцій з боку місцевих органів влади, щоб запобігти несправедливому розподілу бюджетних ресурсів між АТО та між місцевим самоврядуванням та центральною владою. Розмір АТО не повинен входити до формули вирівнювання, можливим винятком можуть бути великі агломерації, де вартість життя висока.

*Формули та правила бюджетного вирівнювання.* Вони визначають сутність системи бюджетного вирівнювання, її ефективність, рівень соціальної справедливості та політичної нейтральності. Для забезпечення соціальної справедливості пропонується впровадити досвід Німеччини в частині визначення місця зарахування податку на доходи фізичних осіб і податку на прибуток і здійснювати зарахування податку на доходи фізичних осіб за місцем проживання особи, а податку на прибуток – за місцем розташування підприємства.

Найбільш ефективний спосіб забезпечення політичної нейтральності і, відповідно, зменшення рівня дискреції – це проста, прозора та зрозуміла формула

вирівнювання з декількома показниками, що відображають основні фіскальні диспропорції країни [15].

У Концепції реформування місцевих бюджетів [11] для збільшення автономності громад передбачено щорічне збільшення питомої ваги загального фонду місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України на декілька відсоткових пунктів. Пропонується така конкретизація цього заходу: щорічно збільшувати питому вагу загального фонду місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України на 2 в. п., довівши його частку до рівня 30%.

*Розподіл повноважень.* Саме ця складова значною мірою визначає розподіл бюджетних ресурсів між центральною владою та місцевим самоврядуванням, а також між рівнями місцевого самоврядування. На жаль, теперішня законодавча база в Україні не забезпечує чіткий розподіл повноважень чіткий взаємозв'язок між переданими на рівень АТО повноваженнями та потрібними для їх виконання фінансовими ресурсами.

Це створює невизначеність, а отже, можливість дискреції з боку центральної влади під час розподілу бюджетних ресурсів. Пропонується внести зміни в Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо:

а) чіткого розподілу повноважень між центральною владою та місцевим самоврядуванням, а також між рівнями місцевого самоврядування згідно з принципом субсидіарності;

б) визначення повноважень районного рівня місцевого самоврядування за статтею 140 Конституції України, відповідно до якої районні ради представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст.

Належить внести зміни в Бюджетний кодекс України про забезпечення чіткого взаємозв'язку між переданими на рівень АТО повноваженнями та потрібними для виконання їх фінансовими ресурсами.

*Репрезентативна податкова система (РПС).* Бюджетне вирівнювання має ґрунтуватися на репрезентативній податковій системі, яка представляє собою перелік основних податків і стандартні ставки для них. Фахівці вважають, що РПС зазвичай дозволяє відобразити загальну спроможність АТО збирати податки та, відповідно, забезпечити об'єктивне вирівнювання. Канада під час реформи своєї системи бюджетного вирівнювання у 2007 р. зменшила кількість податків у РПС з 34 до п'яти (податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток підприємств, податок з продажів, податок на майно та 50% доходів від природних ресурсів). У Німеччині РПС містить чотири податки (податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток, податок на додану вартість і промисловий податок), які забезпечують переважну суму всіх податкових надходжень (понад 70%) [16].

В Україні в результаті реформи децентралізації 2014 р. вирівнювання доходів для громад здійснюється на основі одного податку (ПДФО), а для регіонів на основі двох податків – ПДФО і податку на прибуток. Доходи від ПДФО у загальному обсязі податкових надходжень громад становлять близько 57%. Тобто майже половина надходжень від інших податків не враховується під час вирівнювання доходів громад, що негативно впливає на зменшення диференціації їх за доходами. Для забезпечення більш об'єктивного розподілу доходів між громадами пропонується доповнити РПС такими податками, як акциз, податок на майно та єдиний податок.

*Цільові трансферти для досягнення певних політичних цілей і врахування особливих відмінностей між АТО.* В Австралії Комісія з грантів Співдружності наголосила, що проблеми, з якими стикаються громади корінних народів, не можуть бути адекватно вирішені в межах бюджетного вирівнювання. Столичний регіон Брюсселя отримує низку трансфертів поза національною системою бюджетного вирівнювання, що відображає його унікальний статус – місце перебування Європарламенту. Цей досвід пропонується використати для вирішення питання



щодо участі Києва у вирівнюванні доходів громад. Внести зміни в Бюджетний кодекс України щодо долучення Києва до фінансового вирівнювання дохідної спроможності громад і передбачити у держбюджеті трансферти для виконання м. Київ функцій столиці. Це призведе до зменшення сильної асиметричності податкових надходжень на одного мешканця між столицею та іншими АТО та до значного збільшення середнього значення індексу податкоспроможності, а отже, до збільшення обсягів базової дотації та зменшення реверсної дотації.

Система бюджетного вирівнювання також може мати у своєму складі цільові трансферти для врахування особливих відмінностей між АТО в частині кількості та щільності населення, питомої ваги людей похилого віку, наявності гірських територій та ін.

*Посилення вирівнювання за доходами.* Вирівнювання доходів має тенденцію бути ефективнішим, ніж вирівнювання витрат. У всіх країнах різниця в доходах між АТО набагато більша, ніж у вартості публічних послуг [17]. Тому передусім має бути проведено вирівнювання доходів. Прообразом української моделі бюджетного вирівнювання стала польська. Реверсну субсидію в Польщі сплачують територіальні громади, в яких податковий дохід на одну особу перевищує 150% середнього значення по країні. Розмір зворотних платежів становить 20% перевищення. Важливо збалансувати бюджет відповідно до принципу територіальної справедливості. Тому розподіл доходів має бути, з одного боку, спрямований на забезпечення мінімальних потреб усіх членів суспільства, а з другого боку, – на дотримання принципу «хто більше заробляє, той більше отримує». Тобто за горизонтального перерозподілу фінансових ресурсів покращення фінансового стану «бідних» АТО не повинно негативно вплинути на стан «багатих» АТО. Ураховуючи польський досвід, слід протягом п'яти років поступово знизити ставку реверсного субсидування до 20%.

*Стандарти публічних послуг.* Сьогодні більшість країн переходять до стандартів публічних послуг, застосовуючи об'єктивні критерії для оцінювання реальних потреб у витратах. Стандарти витрат для публічних послуг мають ґрунтуватися на невеликій кількості показників, що охоплюють широке коло споживачів, і бути стійкими до маніпуляцій. Наприклад, кількість учителів є невідповідним індикатором, оскільки цей показник територіальні громади можуть корегувати. Кількість школярів, навпаки, є відповідним індикатором, адже малоймовірно, що територіальні громади можуть вплинути на кількість дітей. Стандарти витрат, які спираються на невелику кількість показників, більш прозорі [16].

Відсутність стандартів витрат обмежує можливість використання моделей вертикального вирівнювання витрат в Україні та відповідного підвищення ефективності системи бюджетного вирівнювання загалом. Тому пропонується прийняти державну програму розроблення та поетапного впровадження стандартів витрат для публічних послуг в Україні.

*Періодичний перегляд системи бюджетного вирівнювання.* Системи вирівнювання не є статичними утвореннями, процедура їх регулярного аналізу має регламентуватись законодавством. За результатами такого аналізу можуть бути прийняті рішення щодо реформування систем вирівнювання. Японія переглядає свою систему вирівнювання щорічно, тоді як Канада, Індія та Австралія переглядає відповідну методологію кожні п'ять років [18]. У цьому контексті важливу роль має структура, що визначає політику, процес аналізу та характер можливого реформування системи бюджетного вирівнювання.

Для обмеження політичного впливу на розподіл бюджетних ресурсів між територіальними громадами в Данії та Австралії створили агенції. Вони менш схильні до політичного торгу та сприймають бюджетне вирівнювання як технічний, а не політичний процес. Дослідження підтверджують, що незалежні

агенції менш схильні до політичного впливу, ніж міністерства. В Індії створено Фінансову комісію, яка кожні п'ять років проводить аналіз системи бюджетного вирівнювання та встановлює формулу вирівнювання для розподілу податкових надходжень між штатами за результатами проведення широких консультацій [19]. Пропонується створити в Україні незалежне агентство, яке кожні п'ять років буде здійснювати аналіз стану системи бюджетного вирівнювання і розробляти пропозиції щодо її реформування, ураховуючи результати консультування із зацікавленими сторонами.

*Інструменти зменшення диференціації економічного розвитку АТО.* Сьогодні немає чітких свідчень, які дозволяють говорити про вплив бюджетного вирівнювання на зростання регіональної конвергенції. Досвід підтримки земель колишньої Німецької Демократичної Республіки вказує, що навіть після 30 років не має суттєвих результатів цієї політики, а дехто вважає її навіть шкідливою, оскільки вона зберігає неефективну економічну структуру східних регіонів Німеччини [16]. Із цього приводу слід зазначити, що бюджетне вирівнювання насамперед спрямовується на підтримку соціальної сфери федеральних земель і лише тільки певною мірою впливає на рівень їхнього економічного розвитку. Домінантою у цьому питанні є рівень капіталізації економіки федеральних земель. У країнах-членах ОЕСР широко використовуються програми зменшення диференціації економічного розвитку регіонів, що зменшує їхні відмінності в податкових надходженнях, а це сприяє зменшенню диференціації в рівні доступу до публічних послуг у різних АТО. В Україні створена законодавча база для подібного роду програм. По-перше, це угоди щодо регіонального розвитку, угоди щодо міжрегіонального розвитку та програми подолання стану депресивності території. На жаль, понад 10 років вони не використовуються, хоча в державних стратегіях регіонального розвитку на період до 2020 р. та на період 2021-2027 рр. вони визначені як механізми регіональної конвергенції [20; 21]. Пропонується запровадити практику використання угод щодо міжрегіонального розвитку, угод щодо регіонального розвитку та програм подолання стану депресивності території.

**Висновки.** Модернізація системи бюджетного вирівнювання України має відбутися в напрямі створення рівних фінансових можливостей для доступу до публічних послуг, підвищення їхньої якості та відповідності державним стандартам. Сьогодні робиться акцент на горизонтальне вирівнювання доходів з використанням окремих інструментів вертикального вирівнювання видатків. Найвагоміші проблеми бюджетного вирівнювання в Україні пов'язані з недостатнім обсягом власних доходів у місцевих бюджетах, високим рівнем залежності місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету, недостатньою обґрунтованістю порядку розрахунку індексу податкоспроможності та суттєвою диференціацією регіонів за рівнем соціально-економічного розвитку.

У середній та довгостроковій перспективі доцільно посилити роль інструментів вирівнювання за видатками. В основі нової системи вирівнювання мають лежати стандарти публічних послуг. З переходом до середньострокового планування місцевих бюджетів потрібно забезпечити стабільність і прогнозованість обсягів трансфертів місцевим органам влади та прозорість порядку їх розподілу.

#### Список використаних джерел

1. Сторонянська І. З., Бенюк Л. Я. Особливості фінансового вирівнювання розвитку територій в умовах бюджетної децентралізації. *Фінанси України*. 2018. № 6. С. 58-74.
2. Сторонянська І. З., Бенюк Л. Я. Моделі фінансового вирівнювання: світова практика. *Фінанси України*. 2020. № 2. С. 25-37. DOI: <https://doi.org/10.33763/finukr2020.02.025>
3. Бенюк Л. Я. Фінансове вирівнювання в контексті реформи децентралізації влади: проблеми та перспективи. *Світ фінансів*. 2019. № 2. С. 85-97.

4. Горячук В. Ф., Осипов В. М., Кутателадзе В. О., Мурзановський Г. М. Досвід формування систем бюджетного вирівнювання в країнах Організації економічного співробітництва та розвитку. *Економічні інновації*: зб. наук. пр. 2022. Т. 24. № 3. С. 17-276. DOI: [https://doi.org/10.31520/ei.2022.24.3\(84\).17-27](https://doi.org/10.31520/ei.2022.24.3(84).17-27)
5. Письменний В. В. *Теоретико-методологічні аспекти формування місцевих бюджетів*: монографія. Тернопіль: ТНЕУ, 2018. 468 с.
6. Пйонтко Н. Б. Зарубіжні моделі фінансового вирівнювання та перспективи їх запровадження в Україні. *Бізнес Інформ*. 2015. № 9. С. 43-54.
7. Козенко А. Етапи розвитку системи вертикального фінансового вирівнювання в Україні. *Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка: Економіка*. 2013. № 8(149). С. 72-75.
8. Возняк Г. В. Бюджетне вирівнювання: теоретико-методологічні аспекти. *Фінанси України*. 2017. № 4. С. 42-54.
9. Луніна І. О. Міжбюджетні відносини в Україні: концептуальні підходи до реформування. *Економіка України*. 2002. № 5. С. 10-16.
10. Опарін В. М. Домінанти та пріоритети фінансового вирівнювання в Україні. *Фінанси України*. 2015. № 6. С. 29-42.
11. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. № 308-р. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2007-%D1%80#Text>
12. Клочко А. Реформа децентралізації виходить на фінішну пряму. *Голос України*. 30.12.2021. № 249(7749).
13. Статистична інформація. *Державна служба статистики України*: сайт. 2022. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>
14. *Децентралізація*: сайт. 2023. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>
15. *OECD Territorial Reviews: Japan 2016*. Paris: OECD Publishing, 2016. DOI: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264250543-en>
16. Dougherty S., Forman K. Evaluating fiscal equalization. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*. 2021. No. 36. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/253da2b8-en.pdf?expires=1688468721&id=id&accname=guest&checksum=C509F93166E912B855F89373600125CD>
17. Blöchliger H. Fiscal equalisation – a cross country perspective. *Shareweb*: Website. 2014. URL: [https://www.ch/site/DDLGN/Documents/OECD\\_Bloechliger%20Fiscal%20Equalization.pdf](https://www.ch/site/DDLGN/Documents/OECD_Bloechliger%20Fiscal%20Equalization.pdf)
18. Report on GST sharing relativities. *Australian Government. Commonwealth Grants Commission*: Website. 2015. URL: <https://www.cgc.gov.au/reports-for-government/2015-review>
19. Fourteenth Finance Commission Report. *PRSIndia*: Website. 2014. URL: <https://prsindia.org/policy/report-summaries/fourteenth-finance-commission-report>
20. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: постанова Кабінету Міністрів України від 6.08.2014 р. № 385. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#Text>
21. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 5.08.2020 р. № 695. *Законодавство України*: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>

#### References

1. Storonyanska, I. Z., & Benovska, L. Ya. (2018). Osoblyvosti finansovoho vyryvnyuvannya rozvytku terytoriy v umovakh byudzhethoyi detsentralizatsiyi [The peculiarities of financial equalization of the development of territories in the conditions of budgetary decentralization]. *Finansy Ukrayiny – Finances of Ukraine*, 6, 58-74. [in Ukrainian].
2. Storonyanska, I. Z., & Benovska, L. Ya. (2020). Modeli finansovoho vyryvnyuvannya: svitova praktyka [Financial equalization models: world practice]. *Finansy Ukrayiny – Finances of Ukraine*, 2, 25-37. DOI: <https://doi.org/10.33763/finukr2020.02.025> [in Ukrainian].
3. Benovska, L. Ya. (2019). Finansove vyryvnyuvannya v konteksti reformy detsentralizatsiyi vlady: problemy ta perspektyvy [Financial equalization in the context of decentralization reform of power: problems and perspectives]. *Svit finansiv – The world of finance*, 2, 85-97. [in Ukrainian].
4. Horyachuk, V. F., Osypov, V. M., Kutateladze, V. O., & Murzanovskyy, H. M. (2022). Dosvid formuvannya system byudzhethnoho vyryvnyuvannya v krayinakh Orhanizatsiyi ekonomichnoho spivrobotnytstva ta rozvytku [Experience of forming budget equalization systems in the countries of the organization for economic cooperation and development]. In *Ekonomichni innovatsiyi [Economic innovations]*: Vol. 24(3) (pp. 17-276). DOI: [https://doi.org/10.31520/ei.2022.24.3\(84\).17-27](https://doi.org/10.31520/ei.2022.24.3(84).17-27) [in Ukrainian].
5. Pysmennyy, V. V. (2018). *Teoretyko-metodolohichni aspekty formuvannya mistsevyykh byudzhetyv [Theoretical and methodological aspects of formation of local budgets]*. Ternopil: TNEU. [in Ukrainian].
6. Pyontko, N. B. (2015). Zarubizhni modeli finansovoho vyryvnyuvannya ta perspektyvy yikh uprovadzhennya v Ukrayini [Foreign models of financial equalization and prospects for their implementation in Ukraine]. *Biznes Inform – Business Inform*, 9, 43-54. [in Ukrainian].

7. Kozenko, A. (2013). Etapy rozvytku systemy vertykal'noho finansovoho vyryvnyuvannya v Ukraini [Stages of development of the system of vertical equalizing in Ukraine]. *Visnyk Kyivs'koho natsional'noho universytetu im. Tarasa Shevchenka: Ekonomika – Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv: Economics*, 8(149), 72-75. [in Ukrainian].
8. Voznyak, H. V. (2017). Byudzhetne vyryvnyuvannya: teoretyko-metodolohichni aspekty [Fiscal equalization: theoretical and methodological aspects]. *Finansy Ukrainy – Finances of Ukraine*, 4, 42-54. [in Ukrainian].
9. Lunina, I. O. (2002). Mizhbyudzhetni vidnosyny v Ukraini: kontseptual'ni pidkhody do reformuvannya [Inter-budgetary relations in Ukraine: conceptual approaches to reform]. *Ekonomika Ukrainy – Ukraine economy*, 5, 10-16. [in Ukrainian].
10. Oparin, V. M. (2015). Dominanty ta priorityety finansovoho vyryvnyuvannya v Ukraini [Dominants and priorities of financial equalization in Ukraine]. *Finansy Ukrainy – Finances of Ukraine*, 6, 29-42. [in Ukrainian].
11. Pro skhvalennya Kontseptsii reformuvannya mistsevykh byudzhetiv [On approval of the Concept of reforming local budgets] (2007). Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine, adopted on 2007, May 23, 308-r. *Legislation of Ukraine: Website*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2007-%D1%80#Text> [in Ukrainian].
12. Klochko, A. (2021, Dec 30). Reforma detsentralizatsii vykhodit na finishnuyu pryamuyu [Detsentralization reform reaches the finish line]. *Golos Ukrainy – Voice of Ukraine*, 249(7749). [in Russian].
13. Statystychna informatsiya [Statistical information] (2022). *State Statistics Service of Ukraine: Website*. Retrieved from <http://www.ukrstat.gov.ua> [in Ukrainian].
14. *Decentralization: Website* (2023). Retrieved from <http://www.ukrstat.gov.ua> [in Ukrainian].
15. *OECD Territorial Reviews: Japan 2016* (2016). Paris: OECD Publishing. DOI: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264250543-en>
16. Dougherty, S., & Forman, K. (2021). Evaluating fiscal equalization. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, 36. Retrieved from <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/253da2b8-en.pdf?expires=1688468721&id=id&accname=guest&checksum=C509F93166E912B855F89373600125CD>
17. Blöchliger, H. (2014). Fiscal equalisation – a cross country perspective. *Shareweb: Website*. Retrieved from [https://www.shareweb.ch/site/DDLGN/Documents/OECD\\_Bloechliger%20Fiscal%20Equalization.pdf](https://www.shareweb.ch/site/DDLGN/Documents/OECD_Bloechliger%20Fiscal%20Equalization.pdf)
18. Report on GST sharing relativities (2015). *Australian Government. Commonwealth Grants Commission: Website*. Retrieved from <https://www.cgc.gov.au/reports-for-government/2015-review>
19. Fourteenth Finance Commission Report (2014). *PRSIIndia: Website*. Retrieved from <https://prsindia.org/policy/report-summaries/fourteenth-finance-commission-report>
20. Pro zatverdzhennya Derzhavnoyi stratehiyi rehional'noho rozvytku na period do 2020 roku [On approval of the State Strategy for Regional Development for the period until 2020] (2014). Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine, adopted on 2014, Aug 6, 385. *Legislation of Ukraine: Website*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
21. Pro zatverdzhennya Derzhavnoyi stratehiyi rehional'noho rozvytku na 2021-2027 roky [On the approval of the State Regional Development Strategy for 2021-2027] (2020). Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine, adopted on 2020, Aug 5, 695. *Legislation of Ukraine: Website*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

**Burkynskyy B. V., Storonianska I. Z., Horyachuk V. F., Osypov V. M., Murzanovskyy H. M. Ways to improve the budget equalization system in Ukraine.**

*Under the conditions of the decentralization reform, the budget equalization system in Ukraine underwent significant changes, which took place in terms of the transition from vertical equalization of expenditures to horizontal equalization of revenues. Today, a mixed budget equalization system is being formed in Ukraine, with an emphasis on horizontal equalization of revenues and the use of separate tools for vertical equalization of expenditures. The main problems of budget equalization in Ukraine include the insufficient amount of own revenues of local budgets, the high level of dependence of local budgets on transfers from the state budget, the insufficient justification of the procedure for calculating the tax capacity indicator, the low level of financial autonomy of communities, the lack of a clear division of powers between state authorities and local governments, transfer of powers to the level of local government without adequate financial support, significant differentiation of regions by the level of socio-economic development. The problem of restoring the district level of local government is in a “frozen” state. The budget equalization system of Ukraine should be improved in terms of creating equal financial opportunities for access to public services. In the medium- and long-term perspective, it is advisable to strengthen the role of expenditure equalization tools, supplement the representative tax system with a number of taxes (property tax, single tax, excise duty), create an independent agency for periodic analysis of the state of the budget equalization system and develop proposals for its reform, restore the practice of using agreements on interregional development, agreements on regional development, and programs for overcoming the depressed state of the territory. The new equalization system should be based on state service standards. With the transition to medium-term planning of local budgets, it is necessary to ensure the stability and predictability of the volume of transfers to local authorities and the transparency of the order of their distribution.*



*Keywords: budget equalization, local government, standards of public services, transfers, distribution of powers, differentiation of own revenues.*

*Буркинський Борис Володимирович – доктор економічних наук, професор, академік Національної академії наук України, директор ДУ «Інститут ринку і економіко-екологічних досліджень НАН України» (e-mail: burkinski@nas.gov.ua, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9303-0898>).*

*Burkynskyyu Borys Volodymyrovych – Dr.Sci. (Econ.), Prof., Academician of the National Academy of Sciences of Ukraine, Director of the Institute of Market and Economic & Ecological Researches of the National Academy of Sciences of Ukraine.*

*Сторонянська Ірина Зеновіївна – доктор економічних наук, професор, заступник директора з наукової роботи ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України» (e-mail: istoron.ird@gmail.com, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0237-1409>).*

*Storonyanska Iryna Zenoviyivna – Dr.Sci. (Econ.), Prof., Deputy Director for scientific work of the Dolishniy Institute of Regional Research of NAS of Ukraine.*

*Горячук Валерій Федорович – доктор економічних наук, старший науковий співробітник відділу розвитку регіональних економічних систем ДУ «Інститут ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України» (e-mail: valeriygoryachuk@gmail.com, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4061-5336>).*

*Goryachuk Valeriy Fedorovich – Dr.Sci. (Econ.), Senior Researcher of the Department of regional economic systems development of the Institute of Market and Economic & Ecological Researches of the National Academy of Sciences of Ukraine.*

*Осіпов Володимир Миколайович – доктор економічних наук, професор, старший науковий співробітник відділу розвитку регіональних економічних систем ДУ «Інститут ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України» (e-mail: osipovugkonver@gmail.com, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1657-9849>).*

*Osyrov Volodymyr Mykolayovych – Dr.Sci. (Econ.), Prof., Senior Researcher of the Department of regional economic systems development of the Institute of Market and Economic & Ecological Researches of the National Academy of Sciences of Ukraine.*

*Мурзановський Геннадій Модестович – аспірант відділу розвитку регіональних економічних систем ДУ «Інститут ринку та економіко-екологічних досліджень НАН України» (e-mail: odessa.mgm@gmail.com, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4807-2842>).*

*Murzanovskyy Hennadiy Modestovych – Postgraduate of the Department of regional economic systems development of the Institute of Market and Economic & Ecological Researches of the National Academy of Sciences of Ukraine.*

Надійшло 20.04.2023 р.