

<https://doi.org/10.15407/socium2022.04.061>
УДК 336.14:338.43.01



Creative Commons Attribution 4.0 International

Риковська О.В., канд. екон. наук, старша наукова співробітниця відділу економіки і політики аграрних перетворень, ДУ “Інститут економіки та прогнозування НАН України”, вул. Панаса Мирного, 26, Київ, 01011, Україна, email: oksana.rykovska@gmail.com, ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-2723-8313>

ДОТАЦІЙНІСТЬ БЮДЖЕТІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК ФІНАНСОВИЙ МЕХАНІЗМ ІНКЛЮЗИВНОГО СІЛЬСЬКОГО РОЗВИТКУ

Проблематика вирівнювання фінансової спроможності різних населених пунктів і територій перебувала у центрі уваги державної влади на всіх етапах розвитку. В умовах децентралізованих перетворень і спрямованості на досягнення цілей сталого інклюзивного розвитку змінено принципи горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій і запроваджено нову модель бюджетних відносин. У статті проаналізовано результати впровадження нової моделі, досліджено трансфертну залежність місцевих бюджетів у розрізі громад з центрами у селах, селищах і містах, розглянуто дотаційність як механізм інклюзивного сільського розвитку. Визначено, що внаслідок фінансової децентралізації та посилення фіскальної спроможності громад завдяки збільшенню податкових надходжень у середньому на 27% частка дотаційних місцевих бюджетів знизилася з 95% у дореформений період до 75% у 2021 р. Оцінено, що сільські територіальні громади є найбільш трансфертно залежними і серед отримувачів базової дотації як інструменту підтримки податкоспроможності території їх частка становить 45,3%; серед селищних громад – 31%, серед громад з центром у містах – 21,9%. Обгрунтовано, що недостатність власних фінансових ресурсів і значна залежність від підтримки центрального бюджету спричинена нерозвинутістю сільського ринку праці та переважанням неформальної зайнятості (працевлаштування без сплати податків). А розосередженість сільської поселенської мережі, вища вартість послуг на душу населення, тривалий занепад інфраструктури і, відповідно, вища вартість її відновлення потребують додаткових субвенцій для підтримки багатofункціональності сільських територій. Це підкреслює необхідність запровадження спеціальних механізмів фінансової підтримки села з урахуванням недосконалостей минулорічних субвенцій. На прикладі субвенції на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад, обсяг якої залежав від кількості сільського населення, доведено невідповідність розподілу коштів принципам інклюзії. У подальшому об'єктом дослідження будуть фінансові ресурси громад та розроблення механізмів справедливого їх розподілу і використання між всіма поселенськими одиницями для підвищення інклюзивності сільського розвитку. Нові виклики, спричинені війною Росії проти України, потребуватимуть розроблення оновленої методики державної фінансової підтримки територіальних громад. Вона базуватиметься на реальній оцінці чисельності населення, яке проживатиме в громадах на час закінчення війни, і враховуватиме вартість зруйнованого та пошкодженого майна, завданих збитків тощо. Для органів місцевого самоврядування у короткостроковій перспективі пріоритетними напрямами стануть концентрація зусиль для швидкого та якісного відновлення, перегляд стратегій розвитку громад з посиленням інклюзивної складової, реальна оцінка кількості людей, для яких і за допомогою яких здійснюватиметься розбудова країни.

Ключові слова: базова дотація, реверсна дотація, інфраструктурна субвенція, сільські громади.

© Риковська О.В., 2022

ISSN 1681-116X. Український соціум, 2022, № 4 (83): 61–75

61

Rykovska O.V., PhD. (Economics), senior scientific fellow, Department of Agricultural Economics and Policy reforms, SO "Institute for Economics and Forecasting, National Academy of Sciences of Ukraine", 26, Panasna Myrnoho Str., Kyiv, 01011, Ukraine, email: oksana.rykovska@gmail.com, ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-2723-8313>

SUBSIDIES OF TERRITORIAL COMMUNITIES BUDGETS AS A FINANCIAL MECHANISM FOR INCLUSIVE RURAL DEVELOPMENT

Equalising the financial capacity of different settlements and territories was in the spotlight of the state authorities at all stages of development. In the context of decentralisation and focusing on goal achievement of sustainable, inclusive development, the principles of horizontal equalisation of the tax capacity of territories were changed, and a new model of budgetary relations was introduced. The article analysed the results of the new model implementation, investigated the transfer dependence of local budgets with centres in villages, towns, and cities, and considered subsidies as a mechanism for inclusive rural development. It was determined that due to financial decentralisation and strengthening of the fiscal capacity of communities through increased tax revenue by an average of 27%, the share of subsidised local budgets decreased from 95% in the pre-reform period to 75% in 2021. It is estimated that rural territorial communities are the most transfer-dependent, and among the recipients of the basic subsidy as a tool to support the territory's fiscal capacity, their share is 45,3 %; among township communities – 31%; and among urban communities – 21,9 %. It is substantiated that the lack of financial resources and significant dependence on central budget support is due to the weak rural labour market and the predominance of informal employment (employment without taxes). And the dispersed rural settlement network, the higher cost of services per capita, the long-term decline of infrastructure and, accordingly, the higher cost of its restoration, requires additional subventions to maintain the multifunctionality of rural areas. This underlines the need to introduce special mechanisms of financial support for villages, considering the shortcomings of previous year's subsidies. Using the example of infrastructure subvention of territorial communities, the amount of which depended on the number of the rural population, proved that the distribution of funds is inconsistent with the principles of inclusion. Further research will focus on the financial resources of communities and the development of mechanisms for equitable distribution and use among all settlement units to enhance the inclusiveness of rural development. The new challenges caused by Russian Federation's war against Ukraine will require the development of updated methods of state financial support for territorial communities. It will be based on a realistic estimate of the number of people living in communities at the end of the war, the value of destroyed and damaged property, etc. In the short term, local self-government bodies will prioritise efforts for rapid and qualitative recovery, redefining community development strategies with stronger inclusiveness and realistically estimating the number of people for whom and with the help of which the development of the country will take place.

Keywords: *basic subsidy, reverse subsidy, infrastructure subvention, rural communities.*

В Україні завершено черговий етап реформи децентралізації, у результаті якого сформований новий адміністративно-територіальний устрій. Первинною (базовою) ланкою визначені територіальні громади, які набули статусу територіальних самоврядних одиниць і стали суб'єктами цивільно-правових, міжбюджетних, фінансово-кредитних відносин тощо. Новостворені громади перейшли на прямі міжбюджетні відносини, отримали більші повноваження та фінансові ресурси на їх реалізацію. При цьому диференціація громад за рівнем розвитку, ресурсним забезпеченням, економіч-

ним потенціалом тощо визначила ступінь їх залежності від фінансової підтримки центрального бюджету. Фінансова спроможність близько 10% громад забезпечила їм самостійність і автономію від державних трансфертів, ще майже 15% громад змогли стати донорами і перераховувати реверсну дотацію, у решті громад невідповідність дохідних можливостей видатковим зобов'язанням потребувала державних дотацій. Тобто запровадження механізмів покриття бюджетних розривів за рахунок дотацій, субвенцій і різного виду субсидій залишилося актуальним. У цьому контексті, відповідно до проголошеної спрямованості державної політики на досягнення цілей сталого інклюзивного розвитку, потребувало уваги створення умов для рівного та справедливого доступу всіх верств населення, незалежно від місця проживання, до благ і послуг, які продукуються в економічній системі. Зважаючи, що інклюзивність розвитку в сільській місцевості є нижчою, ніж в інших населених пунктах [1, с. 171–174], і майже 80% сільських громад отримують базову дотацію вирівнювання, дослідження дотаційності місцевих бюджетів у контексті дотримання основних засад інклюзивного розвитку є актуальним.

Вагоме теоретичне підґрунтя формування доходів місцевих бюджетів і ролі державних трансфертів у їх підвищенні закладено у наукових працях І.О. Луніної [2], М.І. Кульчицького, О.В. Забродської [3], В.В. Письменного [4]. Дослідженню проблем фінансового вирівнювання в контексті реформи децентралізації присвячені праці Л.Я. Бенюк [5], І.С. Волохової [6], вивчення іноземного досвіду децентралізації бюджетних ресурсів стало темою досліджень З.А. Мацук [7], О.В. Шишко [8] та інших. При цьому залишаються відкритими питання результативності змін підходів до системи вирівнювання, а також оцінки дотаційності місцевих бюджетів як механізму інклюзивного сільського розвитку. Отже, **мета статті** – обґрунтувати вплив державних дотацій на можливості інклюзивного розвитку територіальних громад. Для досягнення зазначеної мети проаналізуємо результати впровадження нової моделі вирівнювання податкоспроможності територій, дослідимо трансфертну залежність місцевих бюджетів у розрізі громад з центрами у селах, селищах і містах, розглянемо дотаційність місцевих бюджетів як механізм інклюзивного сільського розвитку.

Проблематика вирівнювання фінансової спроможності різних населених пунктів і територій перебувала у центрі уваги державної влади на всіх етапах розвитку. Маючи дворівневу систему міжбюджетних відносин, Україна, як унітарна держава, концентрує основну частину фінансових ресурсів у центральному (державному) бюджеті. Частка доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у доходах зведеного бюджету протягом 2015–2021 рр. коливалася в межах 20,5%–23,0%¹. Завдяки державним трансфертам доходи місцевих бюджетів збільшилися майже на 50% і у 2021 р. становили 34,2% доходів зведеного бюджету².

¹ Звіт про виконання місцевих бюджетів України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>

² Показники виконання Зведеного бюджету України за 2021 р. Міністерство фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk/budget-process-projects-declaration>

Частиною розпочатої у 2014 р. реформи децентралізації місцевого самоврядування та територіальної організації стала фінансова децентралізація та передача повноважень і ресурсів на базовий рівень територіальних громад. Метою кардинальних перетворень було забезпечення бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування. Територіальні громади, які утворилися відповідно до Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад”³ з 2015 р. перейшли на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом за аналогією з обласними та районними центрами.

Запроваджені з 1.01.2015 р. зміни до Податкового та Бюджетного кодексів розширили можливості формування місцевих бюджетів територіальних громад. Крім встановлення прямих міжбюджетних відносин з державним бюджетом і отримання відповідних трансфертів для виконання делегованих державою повноважень (дотацій, субвенцій, у тому числі освітньої та медичної тощо) значно посилено фіскальну спроможність бюджетів громад шляхом зарахування до місцевих бюджетів: 60% податку на доходи фізичних осіб, єдиного податку, податку на прибуток підприємств, рентної плати за використання природних ресурсів, акцизного податку, прибутку комунальних підприємств, податків на майно (нерухомість, землю, транспорт) тощо. За 2018–2021 р. частка податкових надходжень у бюджетах громад зросла в середньому на 27% (рис. 1).

У розрізі регіонів найбільше посилили свою фінансову самостійність громади Чернівецької +61,3%, Львівської +48,8%, Харківської +47,5%, Одеської +42,6%, Запорізької +42,4% областей. В Івано-Франківській області частка податкових надходжень у бюджетах громад зросла у понад 2 рази.

За підсумками 2021 р. в територіальних громадах 2/3 регіонів України (16 областей з 24) податкові надходження становили більш ніж половину доходів місцевих бюджетів. Поступове посилення ролі податків у доходах місцевих бюджетів свідчить про зміцнення бюджетів і розширення їх фінансової автономії. Отримані від активної економічної діяльності кошти дозволили органам місцевого самоврядування більш впевнено планувати напрями розвитку громади, фінансувати капітальні видатки та інвестувати у довгострокові проєкти.

Оцінюючи позитиви зростання податкових надходжень та посилення фінансової автономії, потрібно визнати, що наведені загальні показники нівелюють різницю між фінансовою спроможністю різних громад, і виконання повного спектра публічних послуг багатьма територіальними громадами залежить від трансфертів центральної влади. У дореформений період 95% місцевих бюджетів отримували дотацію вирівнювання, що становило міжбюджетний трансферт для підтримки спроможності бюджету, який його отримував. Дотація надходила до обласних, районних бюджетів і бюджетів міст обласного підпорядкування на безоплатній і безповоротній основі без встановлення напрямів і умов її використання.

³ Закон України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” від 05.02.2015 р. №157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

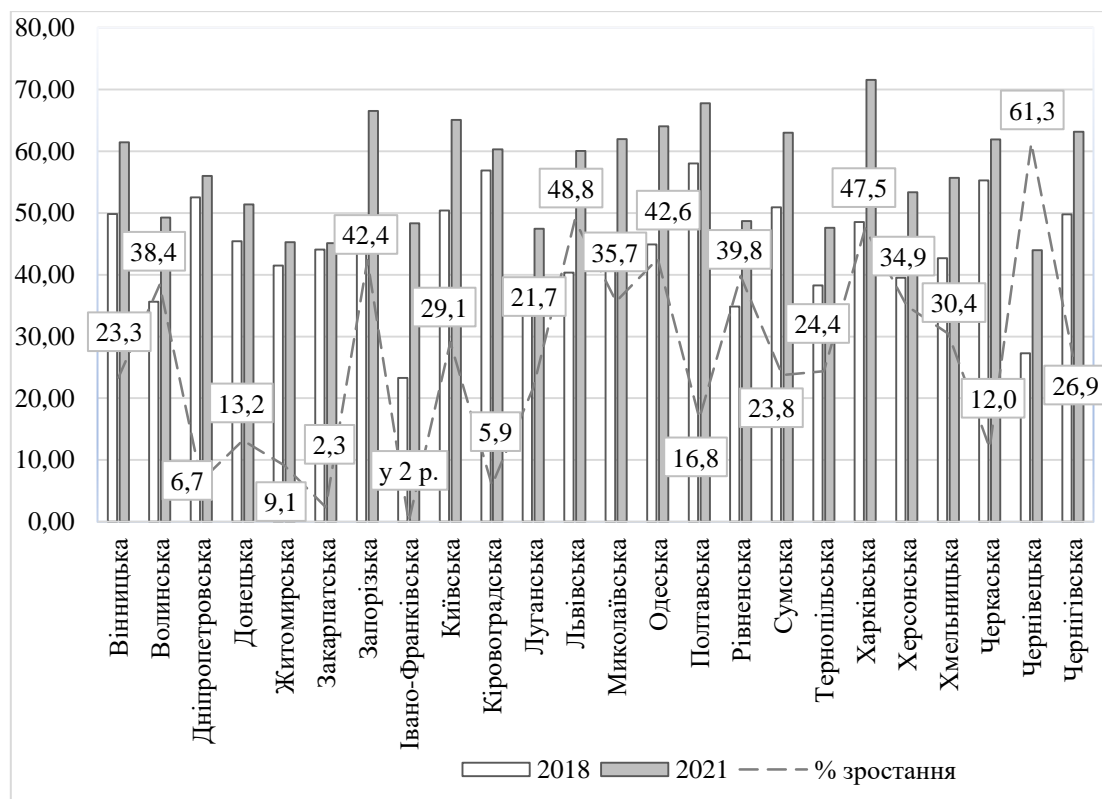


Рис. 1. Частка податкових надходжень у бюджетах територіальних громад у розрізі регіонів, %

Джерело: Державний вебпортал бюджету для громадян. *Open budget*. URL: <https://openbudget.gov.ua/>

Діюча до початку реформи децентралізації система збалансування місцевих бюджетів ґрунтувалася на розрахунку видатків на утримання галузей бюджетної сфери і співставлення їх з доходами (у випадку перевищення видатків над доходами на цю різницю надавалася дотація вирівнювання). Довготривале вирівнювання можливостей розвитку за формальними показниками та акумуляція коштів на рівні центрів областей і районів призвели до посилення поляризації розвитку сіл, містечок і міст, доступу населення розосереджених територій до суспільних благ, послуг, економічних можливостей тощо. Таким чином, потреба в отриманні дотації залишалася актуальною, при цьому необхідно було удосконалити принцип її надання.

З 2015 р. була запроваджена модель бюджетних відносин, що здійснює вирівнювання за доходами, тобто відбулася переорієнтація на горизонтальне вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя. Розрахунок базувався лише на податку з доходів фізичних осіб, а інші надходження до процесу вирівнювання не залучалися. Такий механізм мав мотиваційну складову,

збільшення обсягу місцевих податків покращувало спроможність бюджету і не впливало на суму дотації, що виділялася державою.

Зміна основного принципу розрахунку фінансової дотації з визначення необхідного обсягу видатків бюджетної сфери на забезпечення певного рівня доходів жителів громади відповідала людино-центристським підходам у тому числі в фінансовій сфері та була спрямована на оптимізацію видатків громад.

Відповідно до Бюджетного кодексу серед низки міжбюджетних трансфертів виокремлено два види дотацій, які використовуються для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій. Це базова дотація як трансферт з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій і реверсна дотація, яку найбільш фінансово спроможні громади перераховують до державного бюджету. Інші дотації та субвенції надаються для виконання переданих повноважень, здійснення державних програм, компенсації втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок надання пільг, встановлених державою тощо⁴.

Протягом періоду запровадження нових фінансових умов підтримки територіальні громади поступово долучалися до прямих відносин з Державним бюджетом. З 2021 р. всі територіальні громади України включені у прямий міжбюджетний процес, тобто 1464 бюджети територіальних громад стали суб'єктами взаємодії з державним бюджетом. Найбільшу частку місцевих бюджетів становлять бюджети сільських громад (центрами яких є села) – 45,3%. Решту бюджетів формують селищні громади (центрами яких є селища) – 31,0%, міські (центрами яких є міста) – 21,9%, обласні центри – 1,8% (табл. 1).

До початку реформи децентралізації 95% місцевих бюджетів отримували дотацію вирівнювання з державного бюджету. За даними 2021 р., частка бюджетів, які потребували фінансової допомоги держави та отримували базову дотацію вирівнювання, становила 75%. Зменшення кількості фінансово залежних від центру громад стало наслідком як приєднання “слабкіших” територій до більш потужних, так і зміни принципу надання дотації. Ще одним показовим результатом стало те, що у дореформений період реверсна дотація покривала 3% потреби фінансової підтримки, у 2021 р. – 66%. Тобто, перерозподіл фінансів більшою мірою відбувається на рівні громад і лише частково потреба задовольняється коштами державного бюджету.

До 2021 р. близько половини загальної суми базової дотації отримували районні бюджети: 2019 р. – 52,3%, 2020 р. – 50,0% (табл. 1).

Із завершенням чергового етапу реформи децентралізації та переходу всіх територіальних громад на прямі міжбюджетні відносини районні та міські бюджети втратили свою перерозподільну функцію і бюджетні трансферти надходять безпосередньо територіальним громадам. Проте збільшення фінансування громад передбачає і передачу їм низки додаткових повноважень з районного рівня, зокрема: а) утримання медичних закладів вторинного рівня та хоспісів; шкіл-інтернатів загального профілю, спеціалізованих шкіл, закладів позашкільної освіти; спільних об'єктів культури, зокрема шкіл мистецтв, районних будинків культури, музеїв тощо; спільних закладів фізичної куль-

⁴ Бюджетний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20150920#Text>

тури і спорту: стадіонів, басейнів та інших об'єктів спортивного призначення; архітектурних пам'яток місцевого значення; закладів соціального захисту: будинків для людей похилого віку, дитячих будинків; підтримка людей з обмеженими можливостями; б) управління спільним комунальним майном і підприємствами комунальної власності територіальних громад району; в) утримання доріг і транспортної інфраструктури місцевого значення, регулярних пасажирських перевезень; г) координація підрозділів для подолання наслідків стихійних лих і надзвичайних ситуацій; захист навколишнього середовища, сприяння розвитку рекреаційного потенціалу території району, природоохоронні заходи завдяки фондам.

Таблиця 1

Розподіл базової дотації у розрізі бюджетів у 2019–2021 рр.

Бюджет-отримувач	2019 р.				2020 р.				2021 р.			
	К-сть	%	Сума, млн грн	%	К-сть	%	Сума, млн грн	%	К-сть	%	Сума, млн грн	%
Обласний	19	1,9	1380,4	13,32	19	1,8	2043,0	15,38	20	1,8	2037,9	12,98
Міський	53	5,3	892,6	8,61	38	3,7	876,9	6,60	–	–	–	–
Районний	353	35,4	5419,2	52,27	358	34,5	6631,7	49,93	–	–	–	–
Сільської ТГ*	333	33,4	1243,0	11,99	356	34,3	1598,5	12,03	496	45,3	4100,2	26,11
Селищної ТГ*	171	17,2	917,1	8,85	174	16,8	1210,9	9,12	340	31,0	4431,9	28,22
Міської ТГ*	67	6,7	522,2	5,04	93	9,0	998,4	7,52	240	21,9	5176,2	32,96
Разом	996	100,0	10367,3	100,0	1038	100,0	13282,4	100,0	1096	100,0	15703,0	100,0

* Громади, центрами яких є села, селища і міста відповідно.

Джерело: Закон України “Про Державний бюджет України на 2019 рік” від 23.11.2018 р. № 2629-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19#Text>; Закон України “Про Державний бюджет України на 2020 рік” від 14.11.2019 р. № 294-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-20#Text>; Закон України “Про Державний бюджет України на 2021 рік” від 15.12.2020 р. № 1082-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#Text>

Більшість зазначених функцій виходять за межі окремої територіальної громади і, відповідно, потребують не лише додаткового фінансування, але й узгодженості та взаємодії із сусідніми громадами. Це стало викликом для територіальних громад, при цьому сприяло налагодженню співпраці. Для недопущення скорочення обсягів і зниження якості публічних послуг територіальні громади уклали договори про міжмуніципальне співробітництво, підписували спільні меморандуми і переважно зберегли мережу закладів і перелік послуг. Таким чином, усунення проміжних ланок із системи бюджетних дотацій, перерозподіл обов'язків і фінансів сприяли оптимізації механізму вирівнювання податкоспроможності територій, зменшенню розосередження коштів і концентрації відповідальності за всі аспекти життєдіяльності жителів на рівні громад.

Протягом досліджуваного періоду кількість бюджетів, які потребували дотації для вирівнювання податкоспроможності поступово зростала. У 2021 р. доходи 1096 бюджетів громад формувались зокрема за допомогою базової дотації, що на 10% перебільшило показник 2019 р. Причиною зростання стало як зменшення економічної активності через пандемію COVID-19, так і фінальний етап об'єднання громад, під час

якого всі громади були переведені на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом.

За 2019–2021 рр. зменшилася кількість громад, які мали вищий за середній рівень фінансової забезпеченості. У 2019 р. їх кількість становила 17,5%, у 2021 р. – 14,5% (табл. 2). Найбільшими донорами є громади з центрами у містах. Обсяг реверсної дотації, яку вони перераховували, був у 4,5 раза більше, ніж дотація від сільських і селищних громад разом.

Таблиця 2

Розподіл реверсної дотації у розрізі бюджетів у 2019–2021 рр.

Бюджет-надавач	2019 р.			2020 р.			2021 р.		
	К-сть	%	Сума, млн грн	К-сть	%	Сума, млн грн	К-сть	%	Сума, млн грн
Обласний	4	1,6	941,0	5	2,1	1367,9	4	1,9	1399,6
Міський	67	27,2	4605,1	49	20,6	4886,1	–	0,5	–
Районний	43	17,5	573,5	38	16,0	621,0	–	0,5	–
Сільської ТГ*	79	32,1	404,0	78	32,8	567,4	81	38,2	1050,0
Селищної ТГ*	34	13,8	184,1	33	13,9	228,0	46	21,7	544,0
Міської ТГ*	19	7,7	111,4	35	14,7	1093,0	81	38,2	7392,6
Разом	246	100,0	6819,1	238	100,0	8763,5	212	100,0	10386,2

* Громади, центрами яких є села, селища і міста відповідно.

Джерело: Закон України “Про Державний бюджет України на 2019 рік” від 23.11.2018 р. № 2629-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19#Text>; Закон України “Про Державний бюджет України на 2020 рік” від 14.11.2019 р. № 294-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-20#Text>; Закон України “Про Державний бюджет України на 2021 рік” від 15.12.2020 р. № 1082-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#Text>

Крім зазначених була категорія громад, які з точки зору дотаційності мали збалансовані бюджети. Вони не отримували базову та не перераховували реверсну дотацію. Щороку частка бездотаційних громад коливалася в межах 11%, і у 2021 р. їх кількість становила 156. Серед міських громад бездотаційними були 15,7%, селищних – 11,3%, сільських – 7,5% (рис. 2).

Фінансовий стан переважної більшості сільських і селищних громад залежить від допомоги держави. Майже 80% сільських територіальних громад отримували базову дотацію вирівнювання, частка отримувачів серед селищних громад становила 78,2% (рис. 2). Це є наслідком обмеженого ринку праці в сільській місцевості, який характеризується: неформальною зайнятістю, вищим рівнем безробіття (зокрема прихованого), монофункціональністю економіки з домінуванням аграрної діяльності, відносно низьким рівнем заробітних плат тощо. Значна диференціація податкового потенціалу, зумовленого численними особливостями кожної громади та потреба у забезпеченні якісних суспільних послуг незалежно від місця проживання і надалі зумовлює необхідність збереження перерозподільчої функції держави. Навіть в умовах децентралізації та формального посилення самостійності територіальних громад перерозподіл фінансових ресурсів у вигляді базової та реверсної дотації залишається необхідним інструментом вирівнювання можливостей громад для забезпечення мінімально прийняттого рівня життя для своїх жителів.

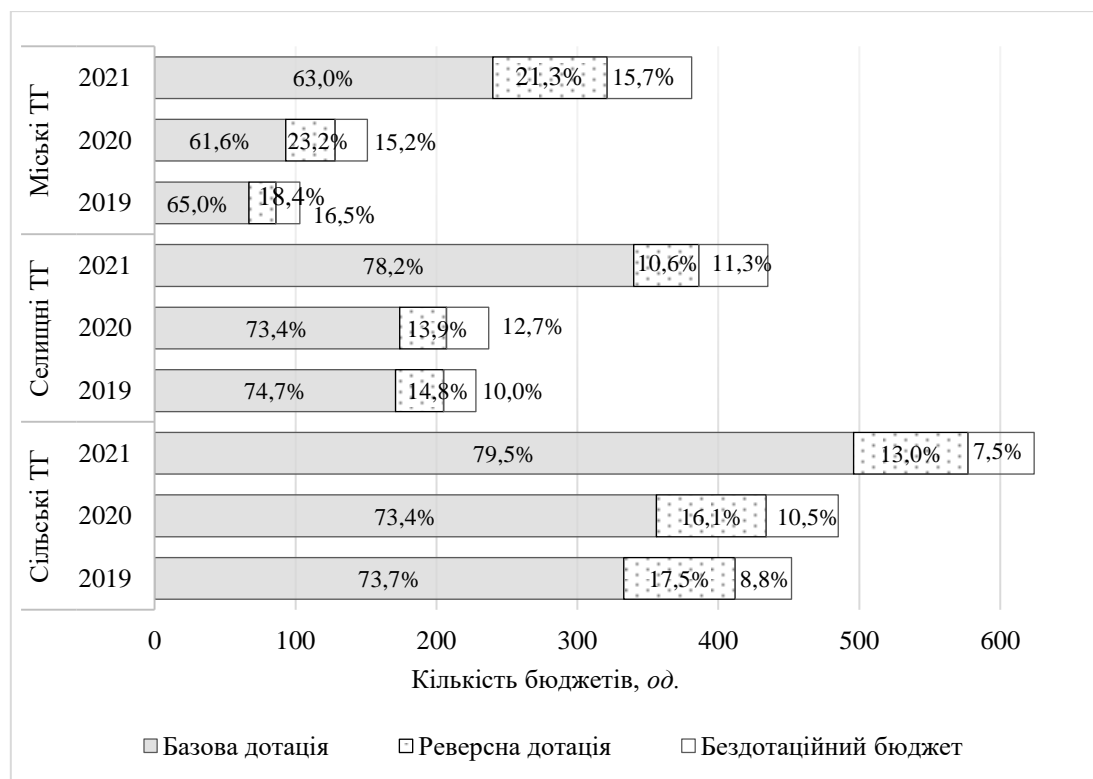


Рис. 2. Розподіл дотацій вирівнювання у розрізі бюджетів територіальних громад у 2019–2021 рр.

* Громади, центрами яких є села, селища і міста відповідно.

Джерело: Закон України “Про Державний бюджет України на 2019 рік” від 23.11.2018 р. № 2629-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19#Text>; Закон України “Про Державний бюджет України на 2020 рік” від 14.11.2019 р. № 294-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/294-20#Text>; Закон України “Про Державний бюджет України на 2021 рік” від 15.12.2020 р. № 1082-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#Text>

Наявна система горизонтального бюджетного вирівнювання за великої кількості територіальних громад з низьким рівнем власних надходжень на одного жителя та високим рівнем базової дотації призводить до збільшення вилучення коштів з бюджетів спроможних громад і негативно впливає на їх можливості розвитку. Міський голова м. Дніпра Б. Філатов зазначив: “Механізм горизонтального вирівнювання є неефективним. Він демотивує потужні громади й, у певному сенсі, розслабляє ті, які отримують дотації. Адже чим більші старання, тим більше потрібно буде віддати іншим. У 2022 р. йдеться фактично про 10% власних доходів Дніпра” [9]. Підтримує його й Луцький міський голова І. Поліщук: “Реверсна дотація вбиває будь-яку мотивацію місцевої влади залучати інвестиції, збільшувати кількість робочих місць. Чим більше робочих місць створено, чим більше сплачується ПДФО, тим більшою є реверсна до-

тація” [10]. З точки зору держави та необхідності виконання стабілізаційної функції механізм горизонтального вирівнювання є виправданим, при цьому робота над його удосконаленням триває постійно.

Проблемою залишається і недостатність обсягу державних дотацій і субвенцій. Ці кошти певною мірою сприяють вирівнюванню ситуації між громадами, відкритим залишається питання ефективності їх використання з позицій інклюзивності. Наскільки ці кошти рівномірно розподіляються між населеними пунктами всередині громади, наскільки вони дають поштовх для розвитку та спрямовані на підвищення фінансової спроможності й самостійності громад.

Крім зазначених видів підтримки з Державного бюджету виділяється ще низка цільових субвенцій. Справедливість або рівномірність їх розподілу стають зоною відповідальності місцевої влади. Така “демократизація” зазвичай призводить до продовження фінансування сільських потреб за остаточним принципом. Школи та медичні заклади закривають через високу вартість навчання та лікування 1 умовного сільського жителя, дороги не ремонтують, а іноді і не будують через відсутність достатнього фінансування, проекти з надання суспільних послуг (газопостачання, водопостачання, транспортне сполучення, інтернет тощо) не реалізуються через відсутність співфінансування на умовах державно-приватного партнерства та малу кількість споживачів послуг, що знижує рентабельність і подовжує строк окупності проєктів.

Навіть субвенція, обсяг якої залежав від чисельності сільського населення і яка мала б використовуватися на потреби селян, лише частково відповідала цільовому призначенню. Це субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об’єднаних територіальних громад (інфраструктурна). Інфраструктурна субвенція розподілялася між територіальними громадами, утвореними шляхом об’єднання/приєднання у 2015–2019 рр., пропорційно до чисельності сільського населення та площі території з рівною значущістю обох чинників. Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на підтримку розвитку об’єднаних територіальних громад” від 16.03.2016 р. № 200 були визначені напрями використання коштів, умови отримання субвенції та алгоритм дій залучених до її виконання державних інституцій. При цьому не зазначалася пріоритизація спрямування коштів на сільський розвиток.

Кошти субвенції могли спрямовуватися на розроблення проєктної, містобудівної та планувальної документації; підвищення якості надання адміністративних послуг; створення сучасних систем організації управління громадою; реконструкцію, переобладнання, перепрофілювання будівель бюджетних установ об’єднаних територіальних громад; будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт вулиць, доріг, мостів, переходів комунальної власності; закупівлю транспортних засобів для підвезення дітей до закладів освіти, транспортних засобів спеціального призначення; здійснення інших заходів щодо об’єктів комунальної форми власності, які є важливими для посилення спроможності територіальної громади, забезпечення належного рівня безпеки та цивільного захисту тощо.

Протягом 2016–2019 рр. за кошти субвенції було реалізовано майже 9,5 тис. проєктів у сфері освіти, охорони здоров’я та соціального захисту, культури та спорту.

Проведено ремонт об'єктів водо-, газо-, тепло- та електропостачання. Субвенція також спрямовувалась на капітальний ремонт вулиць і доріг населених пунктів. Кількість залучених громад і загальні обсяги фінансування щорічно збільшувалися (рис. 3).

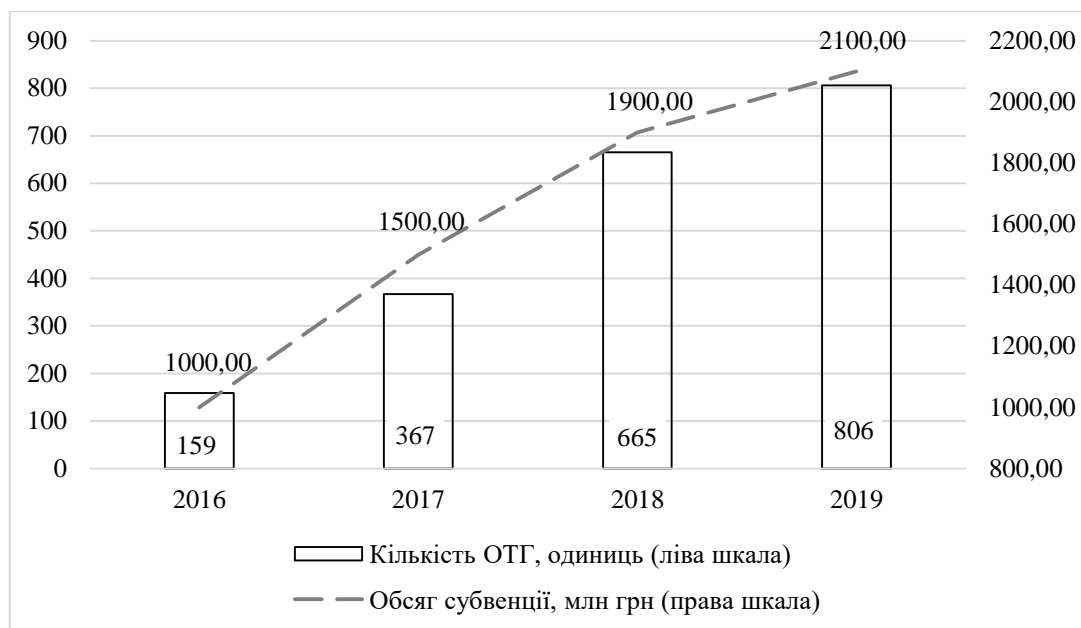


Рис. 3. Динаміка надання інфраструктурної субвенції

Джерело: Як об'єднані громади використали у 2019 році інфраструктурну субвенцію – інфографіка. Децентралізація. 05.02.2020. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12128>

За період надання субвенції кількість громад-отримувачів збільшилася в п'ять разів, а сума виділених коштів – в два рази. У перший рік субвенція в сумі 1,0 млрд грн була розподілена на 159 громад, що в середньому становило 6,2 млн грн на громаду. У 2019 р. 2,1 млрд грн субвенції розподілено між 806 громадами, і відповідно середній показник становив 2,6 млн грн на громаду. Така фінансова допомога істотно збільшила доходи бюджетів громад і покращила можливості реалізації різних інфраструктурних проєктів.

З огляду на те, що сума субвенції на розвиток інфраструктури залежала від чисельності сільського населення в громаді, при її використанні доцільно було враховувати потреби селян. За даними вибіркового аналізу використання коштів субвенції в громадах Чернігівської області, протягом 2019 р. 39 громад отримали субвенцію на розвиток інфраструктури. Серед них 10 громад, в яких об'єднані лише села (відповідно, все населення є сільським), і 29 громад, в яких є міські та сільські населені пункти (частка сільського населення коливається від 1% у Ніжинській громаді до 66% у Коропській громаді). У середньому в міських і селищних громадах Чернігівської області налічувалося 38% сільського населення. У цілому по цим громадам 36% субвенції

спрямовано на реалізацію проєктів у сільській місцевості. Таким чином, в області досягнуто відповідність між часткою сільського населення та вартістю реалізованих за кошти субвенції проєктів для села. При цьому в розрізі громад напрями використання коштів істотно різняться. Лише в 11% громад дотримано баланс між часткою сільського населення та обсягом субвенції, використаної на проєкти в сільській місцевості. У 33% громад вартість сільських проєктів перевищила відсоток сільського населення. У 37% територіальних громад чисельність сільського населення була значно більшою за суму субвенції, спрямованої на розвиток інфраструктури сіл, ще в 19% не досягнуто навіть 50% відповідності.

Аналогічні показники спрямування субвенції виявлені і в інших регіонах. У цілому близько 43% громад (з вибірових 205) використовували кошти на розвиток інфраструктурних проєктів у сільській місцевості [11]. Інші ігнорували потреби селян і першочергово покращували умови життя для населення центральних садиб.

Фактичний розподіл інфраструктурної субвенції є прикладом відображення тенденції ексклюзії сільського населення. І якщо раніше в проблемах ігнорування селян обвинувачували центральну владу, то в сучасних умовах і місцева влада лише частково зважає на потреби сільського населення (право розподілу коштів субвенції надавалося місцевим органам самоврядування).

Для удосконалення системи надання базової дотації та інших видів державних трансфертів з посиленням інклюзивної складової доцільно запровадити коригуючий коефіцієнт, який залежатиме від кількості сільського населення в громаді. Необхідність додаткового фінансування суспільних послуг спричинена розосередженістю сільської поселенської мережі, вищою вартістю послуг на душу населення, тривалим занепадом інфраструктури і, відповідно, вищою вартістю її відновлення та необхідністю підтримки багатофункціональності сільських територій.

Проведений аналіз ґрунтувався на проміжних результатах фінансової децентралізації, яка покроково здійснювалася від початку реформи. Виявлені недосконалості, зокрема щодо демотиваційної складової реверсної дотації, збереження неспроможності місцевих бюджетів більшості сільських і селищних громад самостійно забезпечувати рівень доходів населення не нижче ніж середньоукраїнський, нерівномірного розподілу фінансових ресурсів всередині громади як обмежуючого чинника інклюзивного сільського розвитку були вагомими у мирний час. Військова агресія Росії проти України кардинально вплинула на всі аспекти життєдіяльності, запровадження загальних змін є малоймовірним. У 2022 р. територіальні громади розділилися на ті, які розташовані в районі проведення бойових дій; які перебувають у тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні); які звільнені після окупації; які перебувають на вільній території країни. Для оцінювання потреби у фінансових ресурсах градація уточнюватиметься з урахуванням зруйнованого та пошкодженого майна, завданих збитків, обсягів територій, що підлягають розмінуванню, та земель, які потрібно відновлювати. Істотних змін потребуватиме і компенсаційний механізм для тих громад, які надали прихисток переміщеним особам, зокрема у випадку переміщення для постійного проживання.

Дотримуючись встановлених строків, Кабінет Міністрів України подав на розгляд Верховної Ради України проєкт Державного бюджету України на 2023 р. За старою

методикою заплановано видатки на базову дотацію вирівнювання, інші субвенції місцевим бюджетам, розраховані суми реверсних дотацій. Це буде лише відправна точка для подальшої фінансової підтримки територіальних громад. Наразі перед науковцями, експертами, профільними асоціаціями постало завдання щодо розроблення оновленої методики державної фінансової підтримки територіальних громад з урахуванням тих недоліків, які були виявлені протягом попередніх років, та додаткових потреб, спричинених війною. Проблематичним, але не менш важливим є завдання реальної оцінки кількості населення, яке проживає у громадах. Це потрібно не лише для розрахунку фінансової допомоги держави, але й для розуміння кількості та якості основного ресурсу повоєнного відновлення – людського капіталу.

Концентрація зусиль для швидкого та якісного відновлення, перегляд стратегій розвитку громад з посиленням інклюзивної складової, реальна оцінка кількості людей, для яких і за допомогою яких здійснюватиметься розбудова країни, стануть пріоритетними напрямками у короткостроковій перспективі, і починати цей важкий рух потрібно сьогодні.

Висновки. Фінансове забезпечення для підвищення інклюзивності розвитку є надто важливим ресурсом. Проведений аналіз трансфертної залежності свідчить, що удосконалення фінансових взаємовідносин у межах реформи децентралізації не призвело до істотного покращення фінансового стану територіальних громад. Перейшовши на прямі відносини з Державним бюджетом, вони залишилися залежними від фінансової підтримки центру. Найбільш трансфертно залежними (неспроможними самостійно забезпечувати рівень життя не нижчий за середній в Україні) залишаються сільські громади, кількість яких серед отримувачів базової дотації горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій переважає кількість міських громад в 2,1 раз, селищних – в 1,5 раз.

Нові виклики, спричинені війною Росії проти України, потребуватимуть розроблення оновленої методики державної фінансової підтримки територіальних громад. Вона базуватиметься на реальній оцінці чисельності населення, яке проживатиме в громадах на час закінчення війни, а також з врахуванням вартості зруйнованого та пошкодженого майна, завданих збитків, обсягів територій, що підлягають розмінуванню та земель, які потрібно відновлювати, тощо.

Подальші дослідження спрямовуватимуться на вивчення й адаптацію міжнародного досвіду та розроблення пропозицій щодо використання державних трансфертів для посилення інклюзивності сільського розвитку.

Список використаних джерел

1. Інклюзивний сільський розвиток в Україні: монографія / за ред. О.М. Бородіної. Київ: НАН України, ДУ “Ін-т екон. та прогнозув. НАН України”, 2020. URL: <http://ief.org.ua/docs/mg/330.pdf>
2. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів / за ред. І.О. Луніної. Київ: НАН України, ДУ “Ін-т екон. та прогнозув. НАН України”, 2010. URL: http://ief.org.ua/docs/mg/Mon_Lunina2010W.pdf

3. Фінансове територіальне вирівнювання в системі міжбюджетних відносин: монографія / М.І. Кульчицький, О.В. Заброцька. Львів: Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка, 2015. 335 с.
4. Письменний В.В. Теоретико-методологічні аспекти формування місцевих бюджетів: монографія. Тернопіль: ТНЕУ, 2018. 468 с.
5. Бенювська Л. Фінансове вирівнювання в контексті реформи децентралізації влади: проблеми та перспективи. *Світ фінансів*. 2019. № 2 (59). С. 85–97.
6. Волохова І.С. Фінансове вирівнювання в Україні: пошук ефективної моделі. *Проблеми економіки*. 2013. № 4. С. 324–330.
7. Мацук З.А. Фіскальний федералізм як децентралізована модель формування бюджетного регулювання в Україні. *Фінанси, облік і аудит*. 2014. Вип. 1. С. 81–94. URL: <https://kneu.edu.ua/userfiles/arch/14-4873.pdf>
8. Шишко О.В. Вдосконалення системи фінансового вирівнювання в Україні. Київ: Акад. фін. упр., Н.-д. фін. ін-т., 2009. 20 с.
9. Березюк К. Децентралізація: які громади годують Україну, а які – дотаційні. *Главком*. 26.01.2022. URL: <https://glavcom.ua/publications/decentralizaciya-yaki-gromadi-goduyut-ukrajinu-a-yaki-dotaciyni-817171.html>
10. Шершень О. Реверсна дотація вбиває будь-яку мотивацію місцевої влади. У Луцька забирають 104 млн грн. *Волинські новини*. 27.10.2021. URL: <https://www.volynnews.com.ua/news/all/reversna-dotatsiia-vbyvaye-bud-iaku-motyvatyiii-mistsevoyi-vlady-u-lutska-zabyraut-104-mln-hrn/>
11. Внутрішні аспекти – розподіл інфраструктурної субвенції у межах ОТГ. *Просторова справедливість у землекористуванні та сталому сільському розвитку: у 2-х книгах. Книга 1. Справедливість у доступі до земельних ресурсів і вигід від їх використання на сільських територіях* / за ред. О.М. Бородіної. Київ: НАН України, ДУ “Ін-т екон. та прогнозув. НАН України”, 2021. С. 123–130. URL: <http://ief.org.ua/docs/mg/350.pdf>

Отримано 21.10.22 та оновлено 03.11.22

References

1. Borodina, O.M. (Ed.). (2020). Inclusive rural development in Ukraine: monograph. Kyiv: National Academy of Sciences of Ukraine, SO “Institute for Economics and Forecasting, National Academy of Sciences of Ukraine”. URL: <http://ief.org.ua/docs/mg/330.pdf> [in Ukrainian]
2. Lunina, I.O. (Ed.). (2010). Diversification of local budget revenues. Kyiv: National Academy of Sciences of Ukraine, SO “Institute for Economics and Forecasting, National Academy of Sciences of Ukraine”. URL: http://ief.org.ua/docs/mg/Mon_Lunina2010W.pdf [in Ukrainian]
3. Kulchytskyi, M.I., Zabrotska, O.V. (2015). Financial territorial equalization in the system of interbudgetary relations: monograph. Lviv: Ivan Franko National University of Lviv [in Ukrainian]
4. Pysmennyi, V.V. (2018). Theoretical and methodological aspects of formation of local budgets: monograph. Ternopil: Ternopil National Economic University [in Ukrainian]
5. Benovska, L. (2019). Financial equalisation in the context of decentralisation reform of power: problems and perspectives. *Svit finansiv – World of Finance*, 2 (59), 85-97 [in Ukrainian]
6. Volokhova, I.S. (2013). Financial equalisation in Ukraine: search for an efficient model. *Problemy ekonomiky – The Problems of Economy*, 4, 324-330 [in Ukrainian]
7. Matsuk, Z.A. (2014). Fiscal federalism as a decentralised model of forming budgetary regulation in Ukraine. *Finansi, oblik i audit – Finance, accounting and audit*, 1, 81-94. URL: <https://kneu.edu.ua/userfiles/arch/14-4873.pdf> [in Ukrainian]
8. Shyshko, O.V. (2009). Improving the system of financial equalization in Ukraine. Kyiv: Academy of Financial Management [in Ukrainian]

9. Bereziuk, K. (2022, January 26). Decentralization: which communities feed Ukraine, and which subsidize. *Glavcom*. URL: <https://glavcom.ua/publications/decentralizaciya-yaki-gromadi-goduyut-ukrajinu-a-yaki-dotacijni-817171.html> [in Ukrainian]

10. Shershen, O. (2021, October 27). Reverse subsidy kills any motivation of local authorities. 104 million UAH is taken from Lutsk. *Volynski novyny – Volynnews*. URL: <https://www.volynnews.com/ua/news/all/reversna-dotatsiia-vbyvaye-bud-iaku-motyvatyuiu-mistsevoyi-vlady-u-lutska-zabyraiut-104-mln-hrn/> [in Ukrainian]

11. Internal aspects – distribution of infrastructure subvention within JTC. (2021). In O.M. Borodina (Ed.), *Spatial justice in land use and sustainable rural development. Book 1. Equity in access to land resources and benefits from their use in rural areas* (pp. 123-130). Kyiv: National Academy of Sciences of Ukraine, SO “Institute for Economics and Forecasting, National Academy of Sciences of Ukraine”. URL: <http://ief.org.ua/docs/mg/350.pdf> [in Ukrainian]

Received on 21.10.22 and updated on 03.11.22