

СЕКЦІЯ 8 ГРОШІ, ФІНАНСИ І КРЕДИТ

УДК 336.02

Андрущенко О.Ю.
*кандидат економічних наук,
молодший науковий співробітник НДЧ
Донецького національного технічного університету*

Луценко В.І.
*кандидат економічних наук,
молодший науковий співробітник НДЧ
Донецького національного технічного університету*

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОДАТКОВО-БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ЇЇ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ¹

У статті визначено основні ризики інституційного забезпечення податково-бюджетної політики місцевого розвитку, з якими стикаються органи влади та управління в процесі реформування децентралізації. Проаналізовано основні проблеми, пов'язані з роллю центральних органів влади в умовах децентралізації фінансової системи України. Доведено, що децентралізація фінансової системи має значні переваги перед централізованою формою державного управління щодо місцевого розвитку. Зокрема, обґрунтовано, що сучасне реформування інституційного забезпечення податково-бюджетної політики України в контексті децентралізації її фінансової системи має бути спрямоване на розв'язання низки проблем, які згруповано за ознаками управлінського та соціального чинників забезпечення місцевого розвитку.

Ключові слова: бюджетно-податкова політика, децентралізація, фінансова система, доходи, податки, економічний розвиток.

Андрущенко Е.Ю., Луценко В.И. НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЛОГОВО-БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ В КОНТЕКСТЕ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ЕЕ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ

В статье определены основные риски институционального обеспечения налогово-бюджетной политики местного развития, с которыми сталкиваются органы власти и управления в процессе реформирования децентрализации. Проанализированы основные проблемы, связанные с ролью центральных органов власти в условиях децентрализации финансовой системы Украины. Доказано, что децентрализация финансовой системы имеет значительные преимущества перед централизованной формой государственного управления относительно местного развития. В частности, обосновано, что современное реформирование институционального обеспечения налогово-бюджетной политики Украины в контексте децентрализации ее финансовой системы должно быть направлено на решение ряда проблем, которые сгруппированы по признакам управленческого и социального факторов обеспечения местного развития.

Ключевые слова: бюджетно-налоговая политика, децентрализация, финансовая система, доходы, налоги, экономическое развитие.

Andrushchenko O.Yu., Lutsenko V.I. THE DIRECTIONS FOR THE REFORM OF THE INSTITUTIONAL SUPPLY OF UKRAINIAN TAX AND BUDGET POLICY IN THE CONTEXT OF DEPARTMENT OF THEIR FINANCIAL SYSTEM

The main risks of institutional support of local budget fiscal policy, which are faced by the authorities and management in the process of decentralization reform, are identified. The main problems related to the role of central authorities in the conditions of decentralization of the financial system of Ukraine are analyzed. It is proved that the decentralization of the financial system has significant advantages over the centralized form of public administration in relation to local development. In particular, it is substantiated that the current reform of the institutional support of Ukraine's fiscal policy in the context of the decentralization of its financial system should be directed at solving a number of problems that are grouped according to the features of the managerial and social factors of local development.

Keywords: fiscal policy, decentralization, financial system, incomes, taxes, economic development.

Постановка проблеми. В преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування відзначається, що місцевому розвитку в державах-членах Європейського Союзу (ЄС) сприяє його розбудова на принципах децентралізації. З огляду на те, що, згідно зі Щорічним Посланням Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році» [1, с. 12, 26], за мету прийнято її інтеграцію з європейськими та євроатлантичними структурами, формування інституційного забезпечення децентралізації фінансової системи є важливим напрямом реформування місцевого

самоврядування на шляху становлення країни як європейської держави. Створення такого забезпечення покликане створити базу для дієвості, ефективності та відповідальності місцевих органів влади та управління за реалізацію регіональної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сприяння соціальному та економічному розвитку регіонів в контексті децентралізації є важливим напрямом досліджень зарубіжних та вітчизняних науковців. Обґрунтуванню процесів децентралізації присвячено роботи відомих фахівців світової економічної думки. Серед них слід назвати таких, як американський вчений Р. Масгрейв [9] та англійський економіст Ч. Тібу [10], які є засновниками теорії децентралізації фінансової системи, основних її принципів

¹ Публікація містить результати досліджень, проведених при грантовій підтримці Державного фонду фундаментальних досліджень за конкурсним проектом Ф71/8-2017.

та положень; У. Оутс [11], яким було розроблено теорему про децентралізацію та фундаментально аргументовано її доцільність в умовах, коли не всі суспільні блага мають однакове охоплення громадян; Д. Райт [12], який обґрунтовує складність та взаємозалежність відносин між державними органами влади та місцевим самоврядуванням в умовах децентралізації; Дж.П. Фаге [2], який досліджує, як децентралізація впливає на управління, зокрема, як це могло б підвищити політичну конкуренцію та суспільну відповідальність, зменшити політичну нестабільність, стимулювати місцевий розвиток, а також впливати на стабільність державного бюджету.

Децентралізація як підхід до забезпечення сталого розвитку регіонів має велике концептуальне та практичне значення в Україні. В сучасних умовах місцевому розвитку в умовах децентралізації фінансової системи України присвячено роботи вітчизняних вчених. У національній доповіді під керівництвом В.М. Гейця обґрунтовано стратегію інноваційного розвитку економіки України через прискорення процесів децентралізації в країні [3, с. 195, 305]. Н.В. Кузьмінчук проаналізовано переваги децентралізації фінансової системи для місцевого розвитку [4, с. 88]. І.Я. Чугуновим досліджено зростання ефективності бюджетних видатків за рахунок їх децентралізації [5, с. 418].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Практичні результати, отримані вітчизняними науковцями, стрімко втрачають актуальність за постійного реформування бюджетного та податкового законодавства України, ухвалення нових нормативно-правових документів щодо взаємовідносин місцевих бюджетів з Державним бюджетом.

Мета статті. Отже, в сучасних умовах доцільно переосмислити проблеми, що мають місце в сфері інституційного забезпечення податково-бюджетної політики місцевого розвитку в контексті децентралізації фінансової системи України.

Виклад основного матеріалу дослідження. В умовах обмежених фінансових ресурсів в Україні особливе значення має децентралізація її фінансової системи, що реалізується в рамках державної політики щодо:

- формування доходів бюджету, розподілу бюджетних коштів, їх використання за цільовим та галузевим призначенням, забезпечення збалансованості бюджету;
- формування структури видатків для надання суспільних благ населенню;
- управління державним боргом;
- формування бази оподаткування, визначення ставок відповідних місцевих податків та зборів, введення податкових стимулів для галузей економіки на регіональному рівні;
- встановлення митних зборів;
- регулювання цін тощо.

Цілі децентралізації фінансової системи можна звести до ефективного розподілу фінансових ресурсів на користь місцевого розвитку та передачі відповідних повноважень органам місцевого самоврядування в умовах сприйнятливості місцевих переваг. На базі цілої низки реформ вона дає змогу владі надавати громадянам країни якісніші суспільні блага та послуги, ніж в умовах їх надання центральними органами влади. Це відбувається у зв'язку з тим, що органи місцевого самоврядування є ближчими до громадськості. Тому децентралізація фінансової системи має значні переваги перед централізованою формою державного управління щодо місцевого розвитку, які реалізуються через:

- більш легку наближеність органів влади до громадськості;
- дозвіл громадянам висловлювати свої вимоги до влади;
- те, що органам місцевого самоврядування краще контролювати використання коштів з метою забезпечення місцевого розвитку;
- сприяння контролю з боку громадськості щодо діяльності представників місцевих органів влади та управління.

Підзвітність місцевого самоврядування також спрямована на поліпшення децентралізації фінансової системи через створення місцевої політичної конкуренції та надання більш широких можливостей громадськості для контролю за місцевими органами влади та управління з метою підвищення продуктивності їх діяльності та зменшення рівня корупції. Але ці позитивні ефекти можуть супроводжуватися ризиками та проблемами інституційного забезпечення податково-бюджетної політики місцевого розвитку, з якими стикаються органи влади та управління в процесі реформування децентралізації.

Серед ризиків доцільно виділити такі. По-перше, в регіонах, де існують потужні місцеві еліти, децентралізація фінансової системи може служити засобом для більшої консолідації місцевої влади та управління, що може привести до домінування над державною владою. По-друге, існує також ризик розширення та подальшого вкорінення мереж і моделей політичного патронажу, коли місцеві органи влади реалізують використання адміністративно-розпорядчих відносин з вищими органами державної влади та управління. Як випливає із сутності децентралізації фінансової системи, існує зростаюче розуміння того, що вона здійснює значний вплив на відповідальність підзвітних органів влади. Потужність конкуруючих інтересів різних політичних груп та їх вплив одна на одну, рівень економічної та соціальної нерівності серед регіонів однієї країни, а також потенціал інституційних зустрічних перевірок уряду місцевими законодавчими органами влади, судовими органами, засобами масової інформації та громадянським суспільством серед інших чинників віддзеркалюються на відносинах підзвітності в умовах децентралізації.

Крім впливу на надання суспільних благ та послуг населенню, децентралізація фінансової системи також впливає на макроекономічну стабільність країни. Це пов'язане з тим, що неефективна децентралізація може привести до неконтрольованого дефіциту місцевих бюджетів у країні. Досвід чотирьох країн Латинської Америки наголошує на необхідності ретельного макроекономічного фінансового управління. Передача і розширення видатків місцевих органів влади в Аргентині, Бразилії, Колумбії і Мексиці в умовах децентралізації фінансової системи зробили більш важким для центрального уряду контроль дефіциту державного бюджету та стабілізацію інфляції.

Відомо, що децентралізація в Україні реалізується за принципом субсидіарності, що позначено у пункті 2 статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування [6] та Щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». За цим принципом місцеві органи влади в межах компетенції, визначеної законодавством, мають повне право вирішувати питання, які не доручені іншому органу влади та управління й стосуються місцевого розвитку. Іншими словами, центральний уряд має відігравати координуючу та наглядову

роль у повсякденній діяльності органів місцевого управління, яким він делегує основні повноваження в ухваленні рішень з метою більш ефективного надання суспільних благ та послуг і стимулювання місцевого розвитку, шляхом підтримки та залучення їх до відповідальності. Зі свого боку уряд зобов'язаний сприяти покращенню інфраструктури територій, наданню державних інвестицій з метою фінансової підтримки регіонів країни та створенню нових робочих місць в них [7, с. 102].

З огляду на сутність цього принципу сучасне реформування інституційного забезпечення податково-бюджетної політики України в контексті децентралізації її фінансової системи спрямоване на вирішення таких проблем [7, с. 98]:

- ефективний розподіл повноважень між центральними органами влади та управління й органами самоврядування різних рівнів;
- сприяння наближенню процесу прийняття рішень з місцевого розвитку до громадськості;
- посилення партнерських відносин щодо місцевого розвитку між різними рівнями влади та управління;
- участь органів самоврядування місцевого рівня у визначенні їх власних повноважень та обов'язків перед громадськістю щодо місцевого розвитку;
- законодавче закріплення права органів самоврядування на місцях ініціювати та вирішувати питання місцевого значення.

Однак не втрачають актуальності і проблеми інституційного забезпечення податково-бюджетної політики місцевого розвитку в контексті децентралізації фінансової системи України, а саме:

- 1) витрачання фінансових ресурсів місцевих бюджетів через застарілі механізми фінансування бюджетних установ;
- 2) недостатність фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування щодо виконання делегованих їм повноважень;
- 3) низький рівень власної фінансової бази місцевого самоврядування;
- 4) висока питома вага цільових трансфертів у доходах місцевих бюджетів;
- 5) низька ефективність моделі фінансового вирівнювання.

Проблема витрачання бюджетних ресурсів через існування застарілих механізмів є однією з найактуальніших нині в Україні у зв'язку з тим, що не передбачається зміна обсягу фінансування залежно від ефективності витрачання бюджетних коштів, обсягу та якості суспільних благ та послуг, що надаються населенню регіонів. Як відзначає І.С. Волохова, така проблема має місце в умовах, коли видатки місцевих бюджетів за певним напрямом витрачання бюджетних ресурсів є, по-перше, бажаними для місцевого розвитку одних територій, але розходяться з інтересами та умовами місцевого розвитку інших територій; по-друге, корисними для населення регіону, але небезпечними для окремої території або групи громадян, що до нього входять [8, с. 23].

Проблема недостатності фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування щодо виконання делегованих їм повноважень безпосередньо впливає на життя заходів у соціальній сфері щодо життєзабезпечення громадян та в економічній сфері щодо фінансування довгострокових проектів, спрямованих на місцевий розвиток. Недатність фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування тісно пов'язана з іншою проблемою, а саме низьким рівнем власної фінансової бази місцевого самовряду-

вання в Україні. Це обумовлене скороченням обсягу збирання податків і платежів до місцевих бюджетів; високим рівнем дотаційності багатьох місцевих бюджетів України; утриманням їх за рахунок коштів державного бюджету; зростанням цільових трансфертів у доходах місцевих бюджетів. Практика такої бюджетної політики свідчить про те, що збільшення дотаційності місцевих бюджетів негативно впливає на зацікавленість місцевих органів влади в пошуку додаткових податково-бюджетних інструментів стимулювання розвитку територій.

Згідно з принципом субсидіарності менш фінансово забезпечені території в умовах децентралізації є захищеними за допомогою перерозподілу коштів з територій, які завдяки своєму місцевому розвитку є більш фінансово забезпеченими [7, с. 76]. Нині в Україні залишається проблема забезпечення ефективності моделі фінансового вирівнювання. Тому доцільним є скорочення диференціації територій країни до відповідної міри, яка гарантує найбільш сприятливими територіям мінімальний рівень бюджетної забезпеченості та рівний (зіставний) доступ всього населення країни до суспільних благ та послуг.

Крім цього, центральний уряд має також підтримувати обмін інформацією між різними органами місцевого самоврядування. Такі функції уряду відіграють вирішальну роль у пом'якшенні проблем інституційного забезпечення податково-бюджетної політики місцевого розвитку, пов'язаних з децентралізацією. Але залишаються проблеми, пов'язані з роллю центральних органів влади в умовах децентралізації фінансової системи України. Основними з них є такі:

- 1) перекладання урядом на органи місцевого самоврядування важливих обов'язків;
- 2) те, що складні та громіздкі конструкції системи моніторингу можуть бути обмежені здатністю центральних органів влади та управління ефективно їх використовувати, що послаблює відповідальність місцевого самоврядування на територіях з високим рівнем національного пріоритету;
- 3) те, що деякі впливові особи центрального рівня можуть протистояти децентралізації через власні інтереси в управлінні економічною діяльністю.

За центральними та місцевими органами влади також зберігається обов'язок прозорого та чіткого визначення сутності фінансової децентралізації в контексті місцевого розвитку. Це не може бути зведено до простої класифікації реформ, що проводяться у сфері податкової та бюджетної політики України. Критичну увагу слід приділяти чинникам, що є базою доречності такої децентралізації. Серед них основними є ступінь соціально-економічного розвитку та територіальний розмір країни, її здатність до формування відповідних інститутів фінансової децентралізації, рівень корумпованості центральних та місцевих органів влади та управління. Безпосередні політичні обставини, що лежать в основі реформ з децентралізації фінансової системи в контексті місцевого розвитку, також повинні бути охарактеризовані для того, щоб зрозуміти, як вони змінюють зацікавленість в ній різних політичних сторін. Нарешті, розуміння національного контексту децентралізації недостатньо. Доцільним є врахування більш глибокого розуміння субнаціонального контексту, тобто зацікавленості в ній на місцевому рівні. Це обумовлено тим, що політичні процеси і прийняття рішень відбуваються саме на такому рівні серед місцевих політичних структур та інститутів.

Результативність бюджетно-податкової політики місцевого розвитку в контексті децентралізації фінансової системи України багато в чому визначає стабільне функціонування країни, скорочення регіональної соціально-економічної нерівності, забезпечення державної єдності. Створення сталої зростаючої національної економіки неможливе без вирішення інституційних проблем, пов'язаних з витрачанням фінансових ресурсів місцевих бюджетів через застарілі механізми фінансування бюджетних установ, недостатністю фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування щодо виконання делегованих їм повноважень, низьким рівнем власної фінансової бази місцевого самоврядування, високою питомою вагою цільових трансфертів у доходах місцевих бюджетів, низькою ефективністю моделі фінансового вирівнювання через поширення міжтериторіальних відмінностей, подоланням кризових явищ і відставанням в розвитку окремих територій. Значні відмінності місцевого розвитку різних територій України багато в чому визначаються їх економічними, природно-кліматичними, ресурсними та інфраструктурними особливостями.

Висновки. Сучасне реформування інституційного забезпечення податково-бюджетної політики України в контексті децентралізації її фінансової системи має бути спрямоване на розв'язання низки проблем, які згруповані за ознаками управлінського та соціального чинників забезпечення місцевого розвитку. До проблем, що пов'язані з управлінням, віднесено неефективний розподіл повноважень між центральними органами влади та управління й органами самоврядування різних рівнів; відсутність (або незначний ступінь) партнерських відносин щодо місцевого розвитку між різними рівнями влади та управління; відсутність законодавчого закріплення прав органів самоврядування на місцях самостійно ініціювати та вирішувати питання місцевого значення. До проблем соціального характеру віднесено відсутність (або незначний ступінь) участі громадськості у процесі прийняття рішень з місцевого розвитку; участі органів самоврядування місцевого рівня у визначенні їх власних повноважень та обов'язків перед громадськістю щодо місцевого розвитку.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році: аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України. – К.: НІСД, 2015. – 684 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/POSLANNYA-2015_giper_new-4af35.pdf.
2. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / Ш. Бланкарт; пер. з нім. С.І. Терещенко, О.О. Терещенка; за наук. ред. В.М. Федосова. – К.: Либідь, 2000. – 654 с.
3. Інноваційна Україна 2020: національна доповідь / за заг. ред. В.М. Гейця та ін. – К.: НАН України, 2015. – 336 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ief.org.ua/wpcontent/uploads/2015/07/%D0%86%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B0%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B0-2020++.pdf>.
4. Кузьминчук Н.В. Забезпечення фінансово-бюджетного регулювання розвитку регіонів: підходи, методи, напрямки реалізації: [монографія] / Н.В. Кузьминчук. – Львів: Ліга-Прес, 2012. – 624 с.
5. Фінанси України. Інституційні перетворення та напрями розвитку: [монографія] / [І.Я. Чугунов, Я.Я. Дьяченко, В.І. Міщенко, В.Д. Лагутін, В.В. Ящук]; за ред. І.Я. Чугунова. – К.: ДННУ АФУ, 2009. – 848 с.
6. Европейская Хартия о Местном Самоуправлении // Матеріали Бібліотеки з прав людини Університету Мінесоти. – Страсбург, 1985 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www1.umn.edu/humanrts/euro/Rets122.html>.
7. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [О.М. Бориславська, І.Б. Заверуха, А.М. Школик та ін.]. – К.: ТОВ «Софія», 2012. – 218 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.slideshare.net/CentrePravo/ss-59923454>.
8. Волохова І.С. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку: [монографія] / І.С. Волохова. – О.: Атлант, 2010. – 233 с.
9. Musgrave R. The theory of public finance / R. Musgrave. – N.Y.: McGraw-Hill book Company, inc., 1959. – 628 p.
10. Tiebout Ch.M. A Pure Theory of Local Expenditures / Ch.M. Tiebout // The Journal of Political Economy. – 1956. – Vol. 64. – №5. – P. 416-424.
11. Oates W. An Essay on Fiscal Federalism / W. Oates // Journal of Economic Literature. – 1999. – № 37. – P. 1120-1149.
12. Wright D.S. Intergovernmental Relations: an Analytical Overview / D.S. Wright // The Annals of The American Academy [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/67379/10.1177_000271627441600102.pdf&embedded=true?sequence=2.