

УДК 336.025

*О. В. Ракул***ФІСКАЛЬНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ:
СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ПОДОЛАННЯ**

Постановка проблеми. У сучасних умовах фіскальна політика держави відіграє суттєву роль у побудові соціально-орієнтованого суспільства та наближення рівня життя до Європейських стандартів. Проте, впроваджуючи фіскальну політику, держава має додержуватись балансу між оптимальним обсягом надходжень, необхідних для повноцінного виконання нею своїх функцій, і фінансовими потребами реального сектору економіки, тобто сприяти здійсненню не лише простого, а й розширеного відтворення, які дадуть українському суспільству змогу відповідати основним світовим тенденціям і стандартам. Водночас реалізація зазначеної мети лише з боку центральної влади вважається не настільки ефективною, ніж за поєднання зусиль з органами місцевого самоврядування. Це можливо лише за умов оптимального розподілу повноважень між різними рівнями влади та можливостей їх фінансового забезпечення, а також раціонального формування завдань, які постають, задля реалізації загальної стратегії сталого розвитку України. Тому нині постала необхідність у фіскальній децентралізації, яка дасть змогу спростити й оптимізувати визначення напрямів використання ресурсів для окремих адміністративно-територіальних одиниць, а також забезпечити їх необхідним обсягом фінансування за мінімальних бюрократичних перепон.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемним питанням фіскальної децентралізації приділяли увагу окремі науковці, а саме: В. Андрущенко, А. Гавриленко, М. Деркач, О. Кириленко, А. Крисоватий, І. Луніна, І. Лютий, О. Майданник, О. Музика, Т. Сало, А. Соколовська, Р. Степанін, В. Федосов, І. Чугунов та інші. Проте окремі аспекти недоліків і переваг фіскальної децентралізації в Україні залишились невисвітленими.

Метою статті є визначення проблем фіскальної децентралізації в Україні на сучасному етапі, а також висвітлення поглядів щодо їх подолання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сьогодні фіскальна політика України будується на принципах децентралізації: субсидіарності, територіальної відповідності, зовнішньої ефективності, територіальної диференціації й «масштабної» економічності.

Теорія децентралізації сформульована ще наприкінці 80-х років ХХ століття американським економістом У. Оутсом. Її сутність полягає в тому, що

для локальних суспільних благ, споживання яких здійснюється географічно локалізованою множинністю всього населення та для яких витрати на виробництво цих благ владою будь-якого рівня й кожного адміністративно-територіального утворення приблизно однакові та рівні витратам центральної влади, їх забезпечення на місцевому рівні завжди більш ефективно або принаймні не менш ефективно [1, с. 29]. Оптимальність зазначеного підходу обґрунтовується тим, що органи влади, які здійснюють свою діяльність на місцевому рівні, більше обізнані з потребами населення та можуть оптимально співвіднести обсяг податкового навантаження з розміром і структурою суспільних благ, яких потребує населення певної території. Крім того, вкрай необхідний перехід до результативно-орієнтовної моделі державного управління, а також потрібна гармонізація політики надходжень і витрат суспільних коштів на всіх рівнях взаємодії державного управління.

У теорії виділяють два основні варіанти фіскальної децентралізації [2, с. 61]:

1. Децентралізація податкових надходжень виникає під час поділу доходів, де контроль за порядком стягнення податків зберігають за собою центральні органи влади, однак частина доходів від податку надходить до бюджетів субнаціонального (місцевого) рівня. При цьому сума податку, що зараховується до бюджету регіону, може бути розрахована відповідно до різних принципів: у випадку податку на прибуток корпорацій це може бути, по-перше, єдина для всіх субнаціональних утворень частка податку, зібраного на території регіону, по-друге, сума податку зараховується в бюджет регіону.

2. Децентралізований поділ бюджетних повноважень за більшого ступеня децентралізації в державі, при цьому застосовується децентралізований порядок розподілу бюджетних повноважень між національними та субнаціональними органами влади, при якому роль національного уряду зводиться до визначення загальних рамок, в межах яких може змінюватися місцеве податкове законодавство, а сфера компетенції місцевої влади істотно розширюється. У разі децентралізованого розподілу бюджетних повноважень може виникнути необхідність у створенні самостійних місцевих податкових органів, тому що за різних правил визначення бази оподаткування в різних регіонах у національних податкових органів можуть виникнути складності під час збирання податку у великій кількості регіонів, у кожному з яких діють різні правила визначення бази оподаткування, встановлені різні податкові пільги тощо.

Для децентралізації повноважень із надання державних (бюджетних) послуг характерне збільшення міжбюджетних перерозподільних потоків з рівнями бюджетної системи, що ще більше закріплює залежність економічного розвитку регіонів від центрального органу влади, перешкоджає більш повному використанню факторів їх саморозвитку й вимагає централізації величезних фінансових ресурсів на загальнодержавному рівні.

Але найбільш оптимальним вважаємо раціональне поєднання двох окреслених підходів – часткова децентралізація бюджетних надходжень і витрат. При цьому важливим є ефективно використання механізмів, спрямованих на

підвищення частки власних доходів місцевих бюджетів, включаючи надання права на встановлення територіальних надбавок до ставок загальнодержавних податків, що має сприяти зменшенню дотаційності нижчих бюджетів.

У свою активну фазу реалізації фіскальна децентралізація як процес перерозподілу фіскальних функцій держави на користь органів місцевого самоврядування [3, с. 25] на території України вступила у 2015 році. Починаючи з 2015 року вже зроблено певні кроки щодо адміністративно-правового забезпечення розпочатої фіскальної децентралізації, а саме: удосконалено механізм міжбюджетних правовідносин шляхом унесення змін до Бюджетного кодексу України та галузевих підзаконних нормативно-правових актів; урегульовано порядок надання цільових субвенцій місцевим бюджетам із державного бюджету для виконання найважливіших державних функцій (фінансування освіти й охорони здоров'я, а також підвищення ефективності бюджетних коштів і досягнення цільових результатів); удосконалено механізм зовнішніх запозичень для органів місцевого самоврядування тощо [4].

Фіскальна децентралізація має будуватись на принципі субсидіарності, тобто завдання мають вирішуватись на найнижчому рівні державного управління, на якому їх вирішення є можливим та ефективним. Тобто держава делегувала повноваження щодо забезпечення населення певним набором суспільних благ місцевій владі. Для того щоб такий підхід було реалізовано, необхідно нормативно-правове регулювання, що полягає в розробці й прийнятті законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо визначення цілей, принципів, обсягів, порядку і умов забезпечення коштами й здійснення бюджетних видатків на місцевому рівні. Зокрема, у Державному бюджеті на відповідний рік має бути встановлений певний обсяг надходжень і витрат саме для місцевого рівня, а також за необхідності передбачені джерела збільшення їх надходжень. За даними Міністерства фінансів, приріст надходжень загального фонду місцевих бюджетів за 2016 рік порівняно з 2015 роком становив 49,6%, або 43,7 млрд грн [5]. Але на 2017 рік було прораховано необхідність збільшення надходжень до бюджетів органів місцевого самоврядування, відповідно, до запланованих показників місцеві бюджети отримують додаткові надходження за рахунок підвищення мінімальної заробітної плати, внаслідок збільшення надходжень від податку на доходи фізичних осіб. Але фіскальна децентралізація означає не лише збільшення фінансових надходжень на місцеві потреби, а й визначення місцевими громадами зобов'язань, які необхідні в інтересах членів цих громад.

Відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» [6], змінюються підходи до фінансування різних галузей суспільного життя. Зокрема, на місцевий рівень передаються повноваження щодо утримання профільних закладів освіти й охорони здоров'я, що дають місцевим громадам змогу більш ефективно використовувати кошти. Оплата комунальних послуг медичних та освітніх закладів із місцевих скарбниць стимулюватиме відповідальне ставлення на місцях до економії споживання енергоресурсів, упровадження енергоефективних технологій та активну участь у програмах з енергоефективності. Ще одним позитивним момен-

том варто відмітити те, що саме на місцях будуть вирішувати найбільш оптимальні напрями використання цільових коштів, наприклад, провести модернізацію й утеплення поліклінік і шкіл чи й далі обігрівати за рахунок платників податків повітря на вулиці. Також держава збільшила підтримку місцевих бюджетів для реалізації інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку. У 2017 році в Державний фонд регіонального розвитку закладено 9 млрд грн, що у 2,3 рази більше, ніж у 2016 році.

Водночас під час розроблення будь-яких заходів у межах фіскальної децентралізації необхідно брати до уваги її основні переваги й недоліки. Головні переваги фіскальної децентралізації можна звести до трьох основних факторів. По-перше, місцеві органи влади та споживачі послуг на місцевому рівні краще знають свої вподобання й потреби, адже в цьому випадку місцеві уряди ближчі до населення, як наслідок, більш низькі інформаційні бар'єри та краще розуміння переваг і потреб населення конкретної території. Крім того, в різних адміністративно-територіальних одиницях неоднорідне населення, що зумовлює відмінність його потреб щодо кількості й співвідношення наданих державою послуг, що можливо відстежити лише, так би мовити, з близької відстані. По-друге, децентралізація заохочує конкуренцію між обласними та міськими (районними) органами державної влади, що, з одного боку, є засобом для автоматичного застосування санкцій до неефективно працюючих органів влади (може статися відтік ресурсів із підлеглих їм адміністративних одиниць), а з іншого – дає громадянам змогу вибирати для своєї діяльності адміністративні одиниці з відповідним набором суспільних благ. По-третє, існує велика ймовірність зниження витрат політичного експериментування.

Водночас ефективність зазначеного підходу можлива лише за таких умов: відсутність економії на масштабі – витрати на адміністрування послуг однакові для центральних і місцевих органів влади; відсутність зовнішніх ефектів – суспільні блага, які вироблені на території певної юрисдикції, повністю споживаються населенням цієї самої юрисдикції; здороження суспільних послуг, які надаються централізованою владою, – переваги населення різних місцевостей суттєво відрізняються, що дає можливість варіювати замовлення на отримання послуг від центральної влади. Наведені умови забезпечують привабливість такого механізму як для центральних органів, у яких відпадає необхідність опікуватись поточними проблемами населення всієї країни, а також виникає реальна можливість реалізувати свої послуги за максимально можливою вартістю, так і для місцевих органів влади, які, володіючи оперативною ситуацією, можуть розрахувати на певний обсяг ресурсів, необхідних для реалізації потреб окремої адміністративно-територіальної одиниці.

Проте фіскальна децентралізація має й певні недоліки, які загалом є наслідком тих самих джерел, що й недоліки ринкової системи. До її недоліків зараховують такі:

– дисбаланс між ресурсами та закріпленими повноваженнями щодо виконання видаткової частини бюджету, які доступні владі нижчого рівня;

– міжрегіональна диференціація чистих фіскальних вигод – різниця між обсягом вигоди, яку отримують на певній території від субнаціональних суспільних благ, і рівнем податкових платежів, які перераховуються до центрального бюджету, що призводить до порушення принципу справедливості, відповідно до якого кожен індивід має право на рівний доступ до суспільних благ незалежно від їх географічного розташування;

– наявність побічних горизонтальних фіскальних зовнішніх ефектів, які притаманні високому рівню децентралізації, що пов'язано передусім із намаганням обласної та міської (районної) влади досягнути власні цілі за рахунок інших територій (наприклад, недобросовісна податкова конкуренція, експорт податкового тягаря тощо) [1, с. 35].

Зазначені негативні ефекти посилює корупційний складник, який може виявлятися на будь-якому рівні прийняття рішень про відкриття бюджетних асигнувань тому або іншому розпоряднику бюджетних коштів. При цьому може бути порушена сутність фіскальної децентралізації, яка полягає в тому, що рішення про надання суспільних послуг, які приймаються на кожному рівні влади та фінансуються за рахунок бюджетних коштів, мають обов'язково відображати переваги населення відповідної території. І у випадку зневажання інтересів підпорядкованої території й просування власних проектів влада місцевого рівня може отримати зворотній ефект децентралізації – суттєве зменшення податкових надходжень, адже коли населення усвідомлює несправедливість вчинків влади, яка прикривається інтересами цього ж населення, воно приймає для себе рішення про можливість порушення законодавства, у цьому випадку – податкового. Тому корупційні вияви під час реалізації фіскальної політики окремих адміністративно-територіальних одиниць можуть призвести до ефекту «снігової лавини»: суттєве невиконання дохідної частини бюджету утворює дефіцит наявних коштів і вимагає вжиття екстрених заходів, спрямованих на відшукування вільних коштів для виконання завдань, які стоять перед місцевою владою. І в разі фіскальної децентралізації неможливо сподіватись на дотації із центрального бюджету.

Збалансованість витрат і результатів фіскальної децентралізації залежить від специфічних функцій держави з надання певного рівня суспільних благ, таких як підтримка стабільності грошової системи, збереження національної оборони й безпеки, збереження єдиних кордонів ринку, надання початкової освіти й медичного обслуговування, в тому числі й заходів щодо децентралізації бюджетно-податкових відносин. При цьому оптимальне поєднання бюджетних інтересів має виключати будь-яку можливість того, щоб бюджети територій потрапляли в повну залежність від нераціонального розподілу часток загальнодержавних регулювальних податкових доходів центральними органами державної влади. Адже інтереси центральної влади та органів місцевого самоврядування в бюджетно-податкових відносинах повинні забезпечуватися головним чином шляхом зміцнення їх власної фінансової бази на основі законодавчого закріплення за ними гарантованих бюджетно-податкових джерел.

Одночасно місцева влада повинна володіти певним фіскальним суверенітетом – передбаченими бюджетним і податковим законодавством правами щодо формування територіальної політики надходжень і витрат. Місцеві органи повинні мати право регулювати джерела й обсяг надходжень до місцевих бюджетів у межах законодавчо встановленого переліку місцевих податків. Крім того, їм необхідні конкретні повноваження щодо встановлення бюджетно-податкових ставок, пільг та інших преференцій, а також установлення податкової бази. У результаті регіони, регулюючи відповідну частку податкового навантаження, матимуть можливість створювати стимулювальний вплив на економічні інтереси та підприємницьку активність економічних суб'єктів з метою розміщення нових виробничих потужностей, а також на формування сприятливого інвестиційного клімату для забезпечення стійкого припливу капіталу на своїй території. І сьогодні законодавчий орган влади зробив певні кроки в цьому напрямі.

На цій основі об'єднання фіскальних інтересів усіх рівнів влади формує, з одного боку, стійке фінансове становище місцевих утворень, оскільки місцеві органи влади повинні мати повноваження щодо регулювання податків, які формують їхні бюджетні доходи, з метою досягнення ефективного децентралізованого контролю за бюджетними витратами, а з іншого – відбувається збільшення бюджетно-податкових доходів як центральної влади, так і місцевої влади, оскільки остання зможе впливати на обсяг бюджетно-податкових надходжень у певних межах шляхом прийняття власних рішень у сфері податкової політики, зокрема шляхом зміни як податкових ставок, так і бази оподаткування.

Особливість фіскальної децентралізації полягає в тому, що, по-перше, розподіл бюджетно-податкових повноважень виявляється в сильній залежності від розподілу не так дохідних зобов'язань, як витратних, а по-друге, реальна проблема розподілу бюджетно-податкових повноважень полягає не в тому, щоб передати на місцевий рівень право вводити або скасовувати податки, повністю визначати податкову базу тощо, а в передачі місцевій владі права приймати рішення, що стосуються її адміністративно-територіальної одиниці, в межах, передбачених національним законодавством.

Висновки. Зважаючи на особливості процесу фіскальної децентралізації під час формування фіскальної політики держави в сучасних умовах, можемо констатувати, що необхідно таке:

- визначити оптимізаційний критерій «на вході» податкової системи з позиції оптимізації прав та обов'язків державних органів і платників податків;
- уточнити незмінні критерії правової оптимізації бюджетно-податкових відносин, в якості яких виступають розмежування сфер правового регулювання бюджетно-податкових відносин, принцип стабільності законодавства, принцип нейтральності законодавства, принцип відповідності законодавства розвитку економічних відносин;
- установити взаємозв'язок податкової політики й інституціонального регулювання бюджетно-податкових відносин;
- здійснити інституціональну трансформацію фіскальних інструментів і механізмів на основі врахування зовнішніх і внутрішніх факторів державно-

го регулювання з метою створення необхідних умов для стійкого балансу інтересів суб'єктів фінансових відносин і гармонізації системи державних фінансів.

Література

1. Oates W. Fiscal Federalism / W. Oates. – N. Y. : Harcourt, Brace, Jonovich, 2012. – 197 p.
2. Charles E. McLure. Tax Assignment in Federal Countries / E. Charles. – Canberra, 2012. – 385 p.
3. Деркач М.І. Децентралізація фіскальних функцій держави у контексті забезпечення сталого розвитку України : [монографія] / М.І. Деркач. – Д. : Стиль, 2011. – 420 с.
4. Аналіз та оцінка реалізації бюджетної децентралізації в Україні : [аналітична записка] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/articles/2242/#_ftnref6.
5. Проект Державного бюджету України на 2017 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://budget2017.info/>.
6. Про Державний бюджет України на 2017 рік : Закон України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1801-19>.

А н о т а ц і я

Ракул О. В. Фіскальна децентралізація в Україні: сучасні проблеми та шляхи їх подолання. – Стаття.

Стаття присвячена висвітленню проблем фіскальної децентралізації в Україні на сучасному етапі, проаналізовано її недоліки й переваги та запропоновано загальні шляхи підвищення її ефективності.

Ключові слова: фіскальна децентралізація, органи місцевого самоврядування, бюджетні надходження, бюджетні витрати, розвиток територіальних громад.

А н н о т а ц и я

Rakul O. V. Фіскальная децентрализация в Украине: современные проблемы и пути их преодоления. – Статья.

Статья посвящена освещению проблем фискальной децентрализации в Украине на современном этапе, проанализированы ее недостатки и преимущества и предложены основные пути повышения ее эффективности.

Ключевые слова: фискальная децентрализация, органы местного самоуправления, бюджетные поступления, бюджетные расходы, развитие территориальных общин.

S u m m a r y

Rakul O. V. Fiscal decentralization in Ukraine: modern problems and ways to overcome them. – Article.

The article is devoted to the coverage of the problems of fiscal decentralization in Ukraine at the present stage, its shortcomings and advantages are analyzed and the main ways to increase its efficiency are proposed.

Key words: fiscal decentralization, local self-government bodies, budget revenues, budget expenditures, development of territorial communities.