

Джахеїдр Емад Албураві РАМАДАН

здобувач PhD, Університет митної справи та фінансів

ORCID ID: 0000-0003-1748-2264

E-mail: dear_ucfa@ukr.net

АСПЕКТИ АДАПТАЦІЇ ФІСКАЛЬНОГО ПРОСТОРУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Рамадан, Д. Е. А. Аспекти адаптації фіскального простору місцевого самоврядування [Текст] / Джахеїдр Емад Албураві Рамадан // Український журнал прикладної економіки. – 2020. – Том 5. – № 4. – С. 275 – 281. – ISSN 2415-8453.

Анотація

Вступ. У процесі децентралізації поступово повинна змінюватися система забезпечення місцевого самоврядування, метою якої є побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні. У зв'язку з цим доцільно здійснювати реформування системи місцевого самоврядування у напрямі фінансової децентралізації, що обумовлено необхідністю перерозподілу повноважень, відповідальності та фінансового забезпечення між державними органами та самоврядуванням.

Мета дослідження полягає в розкритті основних аспектів адаптації фіскального простору місцевого самоврядування в умовах сьогодення.

Результати. Визначено, що фіскальний простір місцевого самоврядування потребує постійної адаптації, поступового упорядкування та систематизації наявних взаємозв'язків між окремими складовими, факторами зовнішнього та внутрішнього впливу. Проведення адаптації повинно реалізуватися органами місцевої влади згідно з переліком делегованих державою повноважень. Головний акцент доцільно робити на дохідному та видатковому напрямках здійснення процесу бюджетування. Результати бюджетування обумовлюють існуючі потреби та наявні можливості щодо розширення місцевого фіскального простору. Зазначено, що основою акумулювання доходів місцевих бюджетів є податкові надходження, тому доцільно сприяти підвищенню рівня диверсифікованості джерел надходження бюджетних коштів. Зазначено, що місцеві бюджети суттєво залежать від рішень центральної влади стосовно принципів та критеріїв розподілу податкових надходжень, можливостей та напрямів акумулювання доходів від збору існуючих податків й відповідно до бази оподаткування.

Висновки. Фіскальний простір місцевого самоврядування, який сформувався в Україні в умовах реалізації процесу фінансової децентралізації, недостатньою мірою сприяє стимулюванню активізації діяльності представницьких органів територіальних громад щодо нарощування фінансового потенціалу відповідних місцевих бюджетів та, як результат, покращенню якості життя у регіоні. Податкові надходження від окремих територіальних утворень до державного та місцевих бюджетів характеризуються значними диспропорціями та потребують корегування згідно з ідентифікованими цілями та пріоритетами держави.

Ключові слова: простір, фінансова децентралізація, територіальна громада, податкові надходження.

ASPECTS OF FISCAL SPACE ADAPTATION IN LOCAL SELF-GOVERNMENT

Abstract

Introduction. *In the process of decentralization, the system of local self-government should gradually change, the purpose of which is to build an effective system of territorial power organization in Ukraine. In this regard, it is advisable to reform the system of local self-government in the direction of financial decentralization, which is due to the need for redistribution of powers, responsibilities and financial support between government agencies and self-government.*

The purpose of the study is to reveal the main aspects of the fiscal space adaptation of local self-government in today's conditions.

Results. *It is determined that the fiscal space of local self-government requires constant adaptation, gradual streamlining and systematization of the existing relationships between the individual components, factors of external and internal influence. Adaptation should be carried out by local authorities in accordance with the list of powers delegated by the state. The main emphasis should be on the revenue and expenditure areas of the budgeting process. The results of budgeting determine the existing needs and available opportunities for expanding the local fiscal space. It is noted that the basis for the accumulation of local budget revenues are tax revenues, so it is advisable to increase the level of diversification of sources of budget revenues. It is outlined that local budgets significantly depend on the decisions of the central government regarding the principles and criteria for the distribution of tax revenues; opportunities and directions of revenue accumulation from the collection of existing taxes, in accordance with the tax base.*

Conclusions. *The fiscal space of local self-government, which was formed in Ukraine in the context of financial decentralization, does not sufficiently stimulate the intensification of representative bodies of territorial communities to increase the financial capacity of local budgets and improve the standards of living in the region. Tax revenues from individual territorial entities to the state and local budgets are characterized by significant disparities and need to be adjusted according to the identified goals and priorities of the state.*

Key words: *space, financial decentralization, territorial community, tax revenues.*

JEL classification: H71

Вступ

Згідно зі «Стратегією сталого розвитку «Україна-2020» [6], метою політики у сфері децентралізації є поступовий перехід від централізованої моделі управління в державі, тобто забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, отже, реалізація положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування через створення системи об'єднаних територіальних громад. У зв'язку з цим виникає нагальна потреба в реформуванні системи місцевого самоврядування, особливо у напрямі фінансової децентралізації, що обумовлено необхідністю перерозподілу повноважень, відповідальності та фінансового забезпечення між державними органами та самоврядуванням.

Теоретичні та прикладні аспекти формування механізму фінансового забезпечення органами місцевої влади та самоврядування власних та делегованих державою функцій, формування податкового та бюджетного потенціалів територій розглядалися в роботах численних учених, таких як В.Г. Дем'янишин, І. О. Луніна, О.В. Ракул, В. А. Русецька, О.І. Тулай, І. Я. Чугунов, Р. Бьорд, Д. Кінг та ін. Однак, в багатьох дослідженнях аспекти адаптації фіскального простору місцевого самоврядування розглядаються досить фрагментарно та потребують проведення подальшого наукового аналізу.

Мета та завдання дослідження

Головною метою і завданням дослідження є розкриття основних аспектів адаптації фіскального простору місцевого самоврядування в умовах сьогодення.

Виклад основного матеріалу дослідження

На думку Чугунова І.Я., інституційна архітектура бюджетної системи визначає рівновагу між плановими та фактичними показниками бюджету, раціональні співвідношення дохідної та видаткової частини бюджету, обсягів міжбюджетних трансфертів у загальній сумі доходів, зв'язаних та незв'язаних трансфертів, співвідношення залучених позикових ресурсів та власних, податкових (прямих і непрямих податків) та неподаткових надходжень, частки бюджетного дефіциту та державного боргу у структурі ВВП, коефіцієнти бюджетного регулювання та рівень збалансування міжбюджетних відносин [8].

Тулай О.І. вважає, що за допомогою бюджетного механізму реалізується бюджетна політика та зазначає, що ефективна бюджетна політика держави має ґрунтуватися на принципах наступництва, об'єктивності, узгодженості, обов'язковості, прозорості [7, с. 113–114].

В. Дем'янишин для раціональної побудови системи доходів бюджету пропонує дотримуватися наступних принципів формування доходів: політичного підходу та політичної доцільності; соціальної справедливості; рівнонапруженості; економічної ефективності; поєднання гнучкості і стабільності; демократичності; обов'язковості; відповідності доходів обсягам функцій та конституційних повноважень держави; поділу доходів на податкові, неподаткові, доходи від операцій з капіталом, цільові фонди, міжбюджетні трансферти; поділу доходів на власні, закріплені і регулюючі; єдності; повноти; реальності; наукової обґрунтованості; плановірності; системності; гласності; матеріальної зацікавленості; матеріальної відповідальності; бюджетного контролю [1, с. 71–72]

Русецька В.А. вважає, що зазвичай високий рівень централізації бюджетної системи та більший об'єм перерозподілених бюджетних коштів характерні для країн із високим ступенем розбіжності бюджетної забезпеченості між різними рівнями влади [5].

Ракул О. В. узагальнив наявний міжнародний досвід країн із різним рівнем економічного розвитку і державного устрою щодо формування саме фіскальної політики держави та зробив наступні висновки:

- найефективнішим чинником прискорення темпів розвитку національної економіки є комплексне використання різних механізмів політики державних доходів і політики державних витрат. У процесі формування фіскальної політики в період кризи, доцільно визначити цілі та пріоритети держави, відобразити їх у конкретних показниках результативності витрат бюджетної системи; встановити частку державних інвестицій у величині державних витрат; на основі цього приймати рішення про динаміку податків;

- досвід Німеччини свідчить про необхідність врахування зумовленого характеру трансфертів під час вирівнювання податкового потенціалу федеральних земель, а також активного використання державою «негативних трансфертів» у процесі вирівнювання «подушного доходу». Бюджетно-податкова політика США демонструє наступні підходи у сфері зміцнення фінансової системи місцевих органів влади: надання більшої свободи під час встановлення місцевих податків, здійснення витрат на пайовій основі з державою за допомогою суворо зумовленої програми трансфертної підтримки. У Канаді значну увагу у сфері фіскальної політики приділяють поєднанню програмно-цільових методів регулювання з надходженням податків до суб'єктів, які належать до нижчого рівня влади. Японський досвід формування засобів фіскальної політики ґрунтується на застосуванні високих технологій: складанні модельних бюджетів (окремо для префектури і муніципалітету) та їх подальшого коригування за допомогою коефіцієнтів модифікації, які враховують природно-кліматичну, інституційну, економічну та

соціальну специфіку регіонального розвитку;

- формування спеціальних загальнонаціональних та регіональних стабілізаційних фондів, кошти з яких забезпечують підтримку стійкості національного бюджету в короткостроковому періоді за різких стрибків цін на певні види стратегічних ресурсів, а також поліпшення бюджетного планування на перспективу;

- з метою забезпечення диверсифікації національної економіки необхідно модернізувати податкову систему, що забезпечить створення сучасної економічної системи, що розвивається на новітніх технологіях;

- ефективно поєднання стратегічних елементів довгострокової економічної політики із заходами короткострокового характеру, оскільки від цього будуть залежати післякризові налаштування соціально-економічного розвитку держави [4].

Отже, у зв'язку з реформою міжбюджетних відносин в Україні, яка віддзеркалюється в розширенні компетенцій та кола повноважень, формуванні системи гарантій, які є підґрунтям формування певного рівня автономії та незалежності територіальних громад стосовно побудови та виконання місцевих бюджетів, важливу роль матиме саме здатність органів місцевого самоврядування щодо адекватного та ефективного управління існуючими бюджетами для забезпечення виконання повного переліку функцій та обов'язків стосовно певної громади.

Окрім того, як свідчить здійснений аналіз наукових праць, реалізація існуючого потенціалу щодо зростання фінансової міцності місцевих бюджетів можлива за рахунок нормативного упорядкування та інституціоналізації власних джерел доходів, їх безперервності та достатності, вирішення наявних питань щодо компенсації державним бюджетом видатків які стосуються виконання делегованих на місцевий рівень певних функцій та повноважень.

Важливим також є питання оптимізації структури розподілу відповідальності за формування та виконання бюджетів, яке неможливо вирішити без надання певних владних повноважень відповідальним посадовим особам.

Тому в бюджетній системі держави повинні бути створені належні організаційно-економічні механізми та нормативно-правові засади, які сприятимуть зростанню обґрунтованості певних ключових фінансових пропорцій у бюджетній сфері, виявленню резервів та ідентифікації напрямів поширення фіскального простору місцевих бюджетів, що фактично є одним з пріоритетів здійснення децентралізації державних фінансів.

Таким чином, фіскальний простір місцевого самоврядування потребує постійної адаптації, поступового упорядкування та систематизації наявних взаємозв'язків між окремими складовими, факторами зовнішнього та внутрішнього впливу. Проведення адаптації реалізується органами місцевої влади згідно з переліком делегованих державою повноважень. Головний акцент доцільно робити на дохідному та видатковому напрямах здійснення процесу бюджетування. Результати бюджетування обумовлюють існуючі потреби та наявні можливості щодо розширення місцевого фіскального простору.

Дохідний напрям бюджетування здійснюється завдяки реалізації існуючого податкового потенціалу та використання наявних можливостей щодо залучення додаткових надходжень до місцевого бюджету, а видатковий – завдяки проведенню структурної оптимізації, підвищенню якості економічного обґрунтування видатків та зростанню їх ефективності. Отже, аналіз перспектив адаптації процесу бюджетування доцільно здійснювати за доходною та видатковою складовими місцевих бюджетів.

Безсумнівною є теза про те, що основою акумулювання доходів місцевих бюджетів, є податкові надходження. Особливу увагу при цьому слід приділяти підвищенню рівня диверсифікованості джерел надходження бюджетних коштів, тому що низький рівень податкових, в першу чергу, надходжень на місцевому рівні є найбільш вагомою системною загрозою фінансової стійкості та платоспроможності адміністративно-територіальних утворень різного рівня. Це обумовлюється тим, що

місцеві бюджети суттєво залежать від рішень центральної влади стосовно принципів та критеріїв розподілу податкових надходжень; можливостей та напрямів акумулювання доходів від збору існуючих податків відповідно до бази оподаткування. Всі ці процеси характеризуються низьким рівнем контрольованості на місцевому рівні або взагалі її відсутністю, виходячи з впливу факторів економічної кон'юнктури, інвестиційної привабливості регіону, структури розміщення продуктивних сил та ін.).

Отже, незадовільний рівень диверсифікованості джерел доходів місцевого бюджету негативно впливає на подальші можливості щодо зростання його дохідної частини та у результаті буде потребувати активізації процесів розширення фіскального простору згідно з існуючими нормативно-правовими засадами.

Вирішення цього питання може здійснюватися на основі постійної адаптації механізму міжбюджетного розподілу податкових надходжень з урахуванням динамічної регіональної диференціації місцевих фінансів та існуючих просторових обмежень щодо споживання публічних послуг, завдяки сприянню залучення додаткових джерел надходжень, які не відносяться до категорії податкових.

Підвищення якості визначення критеріїв та обґрунтованості адаптації механізмів розподілу доходів, який отримується від сплати податків в процесі бюджетування за всіма рівнями, варто зосередитися на доцільності зміни акцентів від домінування доходного підходу. Це підтверджується й думками багатьох науковців.

Зокрема, І. Луніна [2, с. 41-47] вказує, що досягнення та підтримка належного режиму функціонування багаторівневої бюджетної системи держави прямо залежить від ступеня урахування в ній територіальних особливостей диференціації суспільного попиту на публічні послуги при розподілі владних обов'язків та повноважень у сфері фінансового забезпечення діяльності з надання таких послуг.

Р. Бьорд [9, с.10] наполягає, що раціональність структурної побудови та ефективність функціонування багаторівневої бюджетної системи буде визначатися мірою дотримання в ній вимог принципу еквівалентності, що відображується в суб'єктивному сприйнятті та усвідомленому відношенні платників податків до балансу власних оцінок корисності публічних послуг, які надаються суб'єктами різних рівнів державного механізму та витрат у вигляді сплачених податків, що розподіляються за рівнями цього механізму.

Отже, згідно з поглядами Р. Бьорда [9, с. 10], раціонально побудована система розподілу податків визначає таку частку доходів, яку доцільно залишати на місцевому рівні, в загальних обсягах надходжень від сплати податків резидентами певної території як еквівалентну корисності, яку безпосередньо отримує населення цієї території від діяльності місцевої влади та самоврядування.

Раціональність також нерозривно пов'язана із дотриманням принципу взаємозв'язку, згідно з яким в процесі упорядкування розподілу податкових надходжень серед бюджетів різних рівнів обов'язково доцільно враховувати певні територіальні особливості. Поряд з цим, визначення критеріїв та встановлення механізму розподілу податків на використання факторів виробництва буде ускладнюватися за рахунок виникнення можливих ймовірних ризиків, пов'язаних з перекладанням відповідного податкового навантаження на кінцевих платників податків. Тобто, оподаткування виробництва на місцевому рівні підвищить податкове навантаження на постачальників факторів виробництва або виготовленої продукції залежно від ринкових умов або платників податків інших територій.

Отже, для належного забезпечення інтересів держави та територіальних громад уряд обмежує повноваження органів місцевого самоврядування при розміщенні тимчасово вільних коштів на депозитних рахунках у банках через внесення відповідних змін у дану процедуру [3].

В даному випадку інтереси держави та громадськості співпадають з метою посилення фінансової дисципліни щодо належного планування та цільового використання коштів місцевого бюджету. Підвищення ж економічної обґрунтованості та цільової спрямованості бюджетних планів дозволило б досягти оптимізації розподілу коштів у часі та сприяло б покращенню фінансового забезпечення сталого розвитку комунальних та муніципальних підприємств.

Висновки та перспективи подальших розвідок

Зазначимо, що фіскальний простір місцевого самоврядування, який сформувався в Україні в умовах реалізації процесу фінансової децентралізації, не достатньо мірою сприяє стимулюванню активізації діяльності представницьких органів територіальних громад щодо нарощування фінансового потенціалу відповідних місцевих бюджетів та, як результат, покращенню якості життя у регіоні. Податкові надходження від окремих територіальних утворень до державного та місцевих бюджетів характеризуються значними диспропорціями та потребують корегування згідно з ідентифікованими цілями та пріоритетами держави. Окрім того, існуючі диспропорції за окремими аспектами мають тенденцію до зростання, що характеризує ефективність бюджетної системи як недостатню. Тому у подальшому потребує дослідження проблема корегування диспропорцій у формуванні державних та місцевих фінансів.

Список літератури

1. Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України: монографія. Тернопіль: ТНЕУ, 2008. 496 с
2. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин: монографія. К. : Наук. думка, 2006. 432 с.
3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках у банках» №6. від 12.01.2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/6-2011-p>
4. Ракул О. В. Концептуальні підходи до формування фіскальної політики держави: міжнародний досвід. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2016. № 4. С. 206-214.
5. Русецька В. А. Особливості формування фінансової політики окремих країн. Фінансова політика: теоретичні та практичні аспекти юридичної науки : збірник матеріалів III Міжнародної науково-практичної конференції (25 березня 2020 року) : у 2-х ч. Ч. 2. Ірпінь : Університет ДФС України, 2020. С. 294-297.
6. Стратегія сталого розвитку «Україна -2020» від 12 січня 2015р. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>
7. Тулай О.І. Державні фінанси і сталий людський розвиток: концептуальні домінанти та діалектична єдність: монографія. Тернопіль: ТНЕУ, 2016. 416 с.
8. Чугунов І. Я. Інституційна архітектура бюджетної системи. *Фінанси України*. 2008. № 11. С. 3–10.
9. Bird R.M. Intergovernmental fiscal relations: universal principles, local applications. Georgia State University. Andrew Young School of Policy Studies. International Studies Program, Working Paper, 2000. 28 p.
10. King D. Fiscal Tiers: the Economics of Multilevel Government. I.: Allen&Unwin, 2014. 321 p.

References

1. Demianyshyn, V. H. (2008). *Teoretychna kontseptualizatsiia i praktychna realizatsiia biudzhetnoi doktryny Ukrainy*. [Theoretical conceptualization and practical implementation of the budget doctrine of Ukraine]. TNEU. Ternopil. Ukraine.
2. Lunina, I. O. (2006). *Derzhavni finansy ta reformuvannia mizhbiudzhetnykh vidnosyn*.

-
3. [Public finances and reform of intergovernmental relations]. Nauk. dumka. Kyiv. Ukraine. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia Poriadku rozmishchennia tymchasovo vilnykh koshtiv mistsevykh biudzhetiv na vkladnykh (depozytnykh) rakhunkakh u bankakh». [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the Procedure for placing temporarily free funds of local budgets on deposit (deposit) accounts in banks"]. №6. Dated 12.01.2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/6-2011-p>
 4. Rakul, O. V. (2016). «Conceptual approaches to the formation of fiscal policy of the state: international experience». *Naukovyi visnyk Natsionalnoi akademii vnutrishnikh sprav*. № 4, pp. 206-214.
 5. Rusetska, V. A. (2020). «Features of formation of financial policy of separate countries». *Finansova polityka: teoretychni ta praktychni aspekty yurydychnoi nauky*. [Financial policy: theoretical and practical aspects of legal science]. *Proceeding of materials of the III International scientific-practical conference (March 25, 2020): in 2 parts Part 2*. Irpen: University of SFS of Ukraine, 2020, pp. 294-297.
 6. Stratehiia staloho rozvytku «Ukraina -2020» vid 12 sichnia 2015 r. [Strategy of sustainable development "Ukraine -2020" dated January 12, 2015]. Available at: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>
 7. Tulai, O. I. (2016). *Derzhavni finansy i stalyy liudskyi rozvytok: kontseptualni dominanty ta dialektychna yednist*. [Public finances and sustainable human development: conceptual dominants and dialectical unity]. TNEU. Ternopil. Ukraine.
 8. Chuhunov, I. Ya. (2008). «Public finances and sustainable human development: conceptual dominants and dialectical unity». *Finansy Ukrainy*. № 11, pp. 3–10.
 9. Bird, R. M. (2000). Intergovernmental fiscal relations: universal principles, local applications. Georgia State University. Andrew Young School of Policy Studies. International Studies Program, Working Paper.
 10. King D. (2014). *Fiscal Tiers: the Economics of Multilevel Government*. I. : Allen&Unwin.

Стаття надійшла до редакції 18.09.2020 р.