

Ю. А. Чистюхіна,
аспірант Донбаської державної машинобудівної академії, м. Краматорськ

СИСТЕМА ПРАВИЛ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УКРАЇНИ

Y. A. Chystyuhina,
PhD student Donbass State Engineering Academy, Kramatorsk

THE SYSTEM OF RULES OF FISCAL DECENTRALIZATION UKRAINE

Статтю присвячено удосконаленню системи правил фінансової децентралізації в Україні. Аналіз наукових джерел дозволив отримати розвиток розуміння правил фінансової децентралізації, які сприймаються як законодавчі або нормативні обмеження довгострокового характеру, що ґрунтуються на аксіоматичному фундаменті фінансової децентралізації та представлені у формі кількісних та якісних лімітів на основні бюджетно-податкові агрегати централізованих та децентралізованих рівнів влади, обсягів делегування повноважень на місцевий рівень та засад забезпечення фінансової дисципліни й транспарентності влади. Для реалій української фінансової децентралізації необхідно виокремити: правила фінансової консолідації центрального рівня (боргове правило; правило збалансованості бюджету; правило бюджетних видатків; правило бюджетних доходів); правила фінансової консолідації субнаціонального рівня; правила конвергенції; правила дотримання фінансової дисципліни; правила фінансової транспарентності влади. Означені обмеження корелюють з фінансовими стандартами ЄС, визначеними у Пакті Стабільності та Зростання (Stability and Growth Pact-SGP) та Фінансовому кодексі прозорості МВФ (The Fiscal Transparency Code), та доповнені базовими фінансовими обмеженнями, які сприяють фінансовій консолідації на місцевому та центральному рівні.

This article is dedicated to improving the system of rules of fiscal decentralization in Ukraine. The analysis of scientific sources yielded the development of understanding of the rules of fiscal decentralization are perceived as legal or regulatory restrictions long term, based on the axiomatic foundation of fiscal decentralization and presented in the form of quantitative and qualitative limits on major fiscal and tax units centralized and decentralized levels of government, the volume of delegation powers to the local level and ensure the principles of fiscal discipline and transparency in government. Ukrainian realities for fiscal decentralization is necessary to distinguish: the rules of fiscal consolidation at the central level (debt rule; rule of balancing the budget, expenditure rule, rule of budget revenues); rules subnational fiscal consolidation; convergence of rules; compliance with the rules of fiscal discipline; fiscal rules and transparency of government. The mentioned restrictions correlate with fiscal EU standards as defined in the Stability and Growth Pact (SGP) and The Fiscal Transparency Code of the IMF, and supplemented the basic fiscal constraints that contribute to fiscal consolidation at the local and central level.

Ключові слова: фінансова децентралізація, правило, система, консолідація, конвергенція, транспарентність, фінансова дисципліна.

Keywords: fiscal decentralization, rule, system consolidation, convergence, transparency, fiscal discipline.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Трансформації у адміністративно-політичній та фінансовій політиці України, що спрямовані на децентралізацію, потребують відповідного інструментарію нормативного регулювання, що базується на особливостях фінансової децентралізації та її результатів за останні роки в Україні. Окрім того, про-європейський вектор розвитку України через ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [1] «передбачає створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі між ними, надійних державних фінансів, стабільної фінансової системи і сталого платіжного балансу, зокрема, шляхом удосконалення управління державними фінансами. Згідно зі ст. 346 Угоди про асоціацію, співробітництво в галузі управління державними фінансами спрямовується на вдосконалення розвитку бюджетної політики, формування систем внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту, що базується на міжнародних стандартах» [2, с. 46]. Означене обумовлює потребу у гармонізації фінансових систем України та ЄС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вітчизняні дослідники, аналізуючи досвід країн Єврозони, вказують на необхідні інституційні зміни у сфері управління державними фінансами. Необхідність запровадження фінансових правил декларує Д. Осецька: «...фінансові правила запроваджуються з різних причин: забезпечення макроекономічної стабільності; посилення довіри до фінансової політики уряду та проведення фінансової консолідації; досягнення довгострокової стійкості податково-бюджетної політики; мінімізація негативних зовнішніх ефектів у межах єдиної фінансової системи» [3, с. 88]. Про особливості фінансових правил говорить Л. Гладченко: «фінансові правила належать до норм фінансового права. Вони мають низку особливостей, які вирізняють їх від інших правових норм:

- ці норми завжди затверджуються законом. Мета-правила закріплені в Конституції.

- фінансові правила виражають самообмеження, яке добровільно накладає на себе держава. За їх допомогою можна встановити межі державної фінансової діяльності, обмежити експансію державного сектору. З іншого боку, вони мають сприяти раціоналізації ухвалення бюджетних рішень державними органами й усуненню прямих «побажань» окремих осіб, які наділені владними повноваженнями.

- вони діють на постійній основі, не підлягають щорічному затвердженню. Фінансові правила покликані створити організаційно-правові засади податково-бюджетної політики в середньо- та довгостроковій перспективі» [4, с. 40-41].

Підтримуючи думку вітчизняних дослідників [3, 4], на наш погляд, означені інституційні зміни мають базуватися на системі вітчизняних фінансових правил. Разом з тим, на наше переконання, в умовах децентралізації ці правила мають бути розширеними та стосуватися як до національного, так і до субнаціонального рівня. Якщо фінансовими правилами національного рівня присвячено праці вітчизняних вчених, то нормативному фінансовому регулюванню місцевого рівня, окрім фрагментальних досліджень, достатньо уваги не приділено.

Метою статті є удосконалення системи правил фінансової децентралізації у відповідності до реалій сьогодення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вбачається, що правила фінансової децентралізації мають розглядатися в межах єдиної системи та базуватися на аксіоматичному фундаменті фінансової децентралізації.

Аксіома (грец. *αξίωμα* — загальноприйняте, безперечне, від *αξιο* — вважаю гідним, наполягаю, вимагаю). Тому зміст аксіоматичного фундаменту будуть складати ті положення фінансової децентралізації, які є безперечними, не потребуючими додаткового обґрунтування та доведення.

До аксіоматичного фундаменту, з огляду на принципи та імперативи концепту фінансової децентралізації, доречно віднести наступні:

фінансова децентралізація має сприяти економічному зростанню, забезпеченню макроекономічної стабільності країни;

прозорість та відкритість державної та місцевої влади громадянам у процесі забезпечення результатів бюджетної та податкової діяльності на субнаціональному і національному рівні;

завдання мають вирішуватися на найнижчому або віддаленому від центра рівні, де їх вирішення є можливим та найбільш ефективним. Ефективний розподіл повноважень у формуванні надходжень та видатків на центральному та місцевому рівні з огляду на закріплення джерел доходів за кожним рівнем бюджетів в обсягах, необхідних для фінансування видаткових повноважень;

відповідальність органів місцевого самоврядування за обсяги надходжень та фінансування видатків на рівні територіальних утворень;

фінансове вирівнювання розвитку регіонів з мінімізацією міжбюджетних трансфертів.

Сформуємо теоретичний зміст правил фінансової децентралізації: це законодавчі або нормативні обмеження довгострокового характеру, що ґрунтуються на аксіоматичному фундаменті фінансової децентралізації, у формі кількісних та якісних лімітів на основі бюджетно-податкові агрегати централізованих та децентралізованих рівнів влади, нормативів делегування повноважень на місцевий рівень та засад забезпечення фінансової дисципліни й транспарентності.

Для формування системи правил фінансової децентралізації України пропонується врахувати критерії оцінювання децентралізованої системи Б. Вайнгаста [5]:

«1) ієрархію (рівні влади з визначеною компетенцією), умови, необхідні для забезпечення конкуренції між урядами);

2) автономію щодо управління місцевою економікою, видатками та доходами;

3) спільний ринок (відсутність внутрішніх бар'єрів задля мобільності ресурсів і товарів);

4) жорстке бюджетне обмеження для всіх органів влади, але насамперед місцевих, зокрема, стосовно запозичень та використання міжбюджетних трансфертів;

5) інституціоналізацію повноважень рівнів влади (наскільки чітким є розподіл політичної компетенції, зокрема існування та додержання правил, які не дають змоги центральному уряду обмежувати фінансову автономію місцевих органів влади)» [5].

У зв'язку із цим для реалій української фінансової децентралізації пропонується виокремити:

правила фінансової консолідації центрального рівня;

правила фінансової консолідації субнаціонального рівня;

правила конвергенції;

правила дотримання фінансової дисципліни;

правила фінансової транспарентності влади.

Перші три правила характеризуються системою кількісних обмежень, а останні два – якісними нормами.

Звернемось до формування правил фінансової децентралізації національного рівня. Наявність централізованого регулювання обумовлюється єдиним фінансовим простором в Україні.

Фінансові правила на макrorівні пропонується розглядати в аспекті фінансової консолідації, яку вітчизняні науковці трактують як «державну політику, спрямовану на скорочення дефіциту бюджету та державного боргу, покращання структури бюджетів та державних цільових фондів шляхом оптимізації бюджетних видатків, проведення структурних реформ зростання надходжень до бюджету в умовах стимулювання економіки та бізнесу [6, с. 7].

Фактично перелічені науковцем напрями являють собою види фінансових правил макrorівня. Л. Гладченко [4] виокремлює чотири основних види фінансових правил макрофінансової політики: боргові, бюджетного балансу, бюджетних видатків і бюджетних доходів.

Боргові правила встановлюють нормативи щодо рівня державного боргу країни у відсотках до ВВП. Спираючись на положення Пакту Стабільності та Зростання (*Stability and Growth Pact-SGP*) пропонується дотримуватися «боргового гальма» (*debt brake*) на рівні 60% ВВП.

Запровадження боргового правила дозволить посилити позицію економічного стану країни під час впливу дестабілізуючих зовнішніх чинників, зменшити витрати бюджету.

Окреслимо боргове правило фінансової децентралізації центрального рівня:

$$\frac{ДБ}{ВВП} \leq 0,6,$$

де ДБ – державний борг;

ВВП – внутрішній валовий продукт.

Правила бюджетного балансу стосується обмеження дефіциту бюджету також у відсотках до ВВП. Вважаємо за доцільне підтримати «золоте фінансове правило» та дотримуватися законодавчих норм ЄС відносно рівня дефіциту бюджету не більше 3% ВВП. В Україні наразі граничний рівень бюджетного дефіциту встановлюється Законом України про Державний бюджет щорічно, проте, на наш погляд, це послаблює фінансову дисципліну в країні. Правило бюджетного балансу буде описуватися наступним чином:

$$\frac{Д_{бюдж}}{ВВП} \leq 0,03,$$

де $Д_{бюдж}$ – дефіцит державного бюджету.

Правила бюджетних видатків окреслює положення щодо зростання видатків бюджету (у більшості випадків через порівняння його із темпами економічного зростання). Означене правило використовується переважно разом із борговими правилами або правилами бюджетного балансу.

На нашу думку, обґрунтоване потребами збалансування бюджету зменшення поточних видатків не буде мати негативних макроекономічних наслідків, у порівнянні із підвищенням податкового тягаря задля збільшення доходів. Пропонується правило видатків обмежити нормуванням зростання лише поточних видатків бюджету зведеного бюджету (що знаходяться поза встановленими нормами секвестру) у відповідності до зростання ВВП, а капітальні видатки бюджету залишити вільними від обмежень зростання:

$$\frac{ПВ_{i+1}}{ПВ_i} \leq \frac{ВВП_{i+1}}{ВВП_i},$$

де ПВ – поточні видатки бюджету у періоді i та $i+1$.

Правила бюджетних доходів спрямовані на підвищення рівня акумулювання доходів і зборів, регулювання податкового тягара. Для забезпечення еластичності бюджетних надходжень та збереження збалансованості бюджету необхідним бачиться дотримання наступних умов:

$$\frac{БД_{i+1}}{БД_i} \geq \frac{ВВП_{i+1}}{ВВП_i},$$

$$\frac{ПД_{i+1}}{ПД_i} \leq \frac{ВВП_{i+1}}{ВВП_i},$$

де БД – доходи бюджету у періоді i та $i+1$.

ПД – податкові надходження бюджету у періоді i та $i+1$.

Субнаціональні правила фіскальної консолідації, перш за все, ґрунтуються на посиленні відповідальності місцевої влади за наслідки здійсненої бюджетно-податкової політики і стимулюватиме інновації у наданні суспільних послуг та отриманні достатнього обсягу власних надходжень. На місцевому рівні регіональна конкуренція змусить субнаціональні уряди запропонувати найбільш ефективний механізм надання населенню послуг з урахуванням місцевої специфіки. При цьому на органи місцевого самоврядування мають покладатися повноваження щодо підвищення результативності надходження доходів до місцевих бюджетів. Саме адміністрування місцевих податків та зборів може зіграти в цьому важливу роль.

У формуванні правил фіскальної децентралізації субнаціонального рівня пропонується визначити оптимальну частку розподілу дохідних та видаткових повноважень, що передаються на місцевий рівень та визначаються показниками фіскальної автономії (як відношення доходів місцевих бюджетів до їх видатків) та фіскальної значущості (як відношення видатків місцевих бюджетів до загальної суми видатків держави):

$$\frac{БД_{мб}}{БВ_{мб}} = O_{фа},$$

$$\frac{БВ_{мб}}{БВ} = O_{фз},$$

де БД_{мб} – доходи місцевих бюджетів;

БВ_{мб} – видатки місцевих бюджетів;

БВ – видатки зведеного бюджету;

O_{фа} – оптимальний рівень фіскальної автономії;

O_{фз} – оптимальний рівень фіскальної значущості.

Визначення оптимальних рівнів фіскальної автономії та значущості має ґрунтуватися на обмеженнях (мінімізації) рівня міжбюджетних трансфертів за умов конвергенції регіонального розвитку.

Розуміння конвергенції у фіскальній децентралізації доволі традиційне: «під конвергенцією сталою розвитку регіонів країни доцільно розуміти явище, яке характеризує зближення рівнів розвитку регіонів між собою за визначеними критеріями та відносно еталону» [7, с. 61].

Політика горизонтального міжбюджетного вирівнювання не повинна бути спрямована на зниження фіскальних диспропорцій, пов'язаних з відмінностями в розвитку територій. У цьому сенсі принцип горизонтальної (територіальної) справедливості в своєму вузькому розумінні входить в протиріччя з теорією бюджетного федералізму і пов'язаними з нею перевагами децентралізованого процесу прийняття податково-бюджетних рішень адже цілком знімає відповідальність органів місцевої влади за територіальний розвиток та знижує стимули щодо його забезпечення. Додамо, що в умовах фіскальної децентралізації саме на органи самоврядування мають покладатися зобов'язання щодо забезпечення регіонального розвитку та досягнення росту ВРП.

Враховуючи досвід Канади в частині міжбюджетних трансфертів на охорону здоров'я і соціальну політику (*Canada Health Transfer and the Canada Social Transfer*), бачиться необхідним скасування базової дотації та перехід до призначення субсидій в рамках проектів державних та місцевих програм територіального розвитку, визначених у Стратегіях розвитку окремих територіальних утворень, відповідно до принципу «одна програма - одна субсидія». Подібні субсидії повинні розподілятися між місцевими бюджетами на конкурсній основі з урахуванням бюджетної забезпеченості за результатами досягнення

регіонами індикаторів кінцевих результатів, встановлених відповідальним центральним органом виконавчої влади.

Необхідність запровадження правил фінансової дисципліни обумовлена наявністю побічних ефектів функціонування правил фінансової консолідації, що полягають у застосуванні урядами заходів більш ризикової макрополітики (наприклад, широкої емісії), а не відповідних структурних змін у сфері бюджетно-податкової політики.

Фінансова дисципліна має важливе значення для поліпшення і підтримки економічної ефективності, підтримання макроекономічної стабільності і зниження уразливості. Недотримання фінансової дисципліни може трактуватися з точки зору нездатності уряду та органів місцевого самоврядування реагувати на мінливе фінансове середовище, правильно визначати вектори коригування бюджетно-податкової політики задля забезпечення реалізації правил фінансової децентралізації. Інституціональні підходи до формування правил фінансової дисципліни, реалізовані у законодавчо закріпленій інституційній структурі та нормативних актах може допомогти поліпшити фінансову дисципліну у країні. Така трансформація вимагає політичної волі і ефективного фінансового управління.

Бюджетним Кодексом України [8] передбачено окремі положення дотримання фінансової дисципліни. У разі очікуваного перевищення граничної величини державного або місцевого боргу фінансові органи відповідного рівня звертаються до Верховної Ради України за дозволом на тимчасове перевищення такої граничної величини та подають для схвалення план заходів з приведення загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу до встановлених вимог. Отже, формування правил дотримання фінансової дисципліни в Україні мають бути розвинені додаванням положень щодо механізму автоматичного коригування – превентивного (у разі наближення до граничних значень фінансових правил) та безпосередньо коригуючого (у разі перевищення граничних значень фінансових правил).

На наш погляд, репутаційні втрати для уряду чи правлячої партії в разі недотримання фінансових правил є цілком логічним процесом у демократичному суспільстві, тому їх окреслення у правилах фінансової децентралізації не є доцільним.

Формування незалежних фінансових інституцій, що контролюють додержання законодавчих обмежень та сигналізують про небезпеку порушення правил, є цілком доречним. Враховуючи європейський досвід, з такою метою має бути передбачено створення фінансових рад (*fiscal councils*) Вагомою для макроекономічної стабілізації країни функцією цих органів є контроль уряду щодо виконання фінансових правил.

Реалізація дотримання фінансової дисципліни в умовах фінансової децентралізації має ґрунтуватися на принципах транспарентності влади відповідного рівня. Вітчизняні правила забезпечення транспарентності пропонується базувати на Фінансовому кодексі прозорості МВФ (*The Fiscal Transparency Code*) [9], який є міжнародним стандартом для розкриття інформації про державні та місцеві фінанси. Пропонується включити до правил набір принципів стосовно:

фінансової звітності – фінансові звіти повинні забезпечувати повний огляд фінансової діяльності державного сектора і місцевого самоврядування стосовно доходів, витрат і фінансування; фінансова звітність має публікуватися часто і регулярно на основі; інформація у фінансовій звітності повинна бути актуальною, порівняльною на міжнародному рівні, історично послідовною; фінансова статистика та фінансові звіти повинні бути надійними, з урахуванням проведеного зовнішнього контролю (представленням аудиторського висновку) і сприяти підзвітності з приводу наявних відхилень від запланованих показників;

фінансового прогнозування і складання бюджету - фінансові прогнози та бюджети повинні забезпечити повний огляд фінансових перспектив стосовно бюджетних цілей уряду та політичних намірів; уряд та місцеве самоврядування має регулярно розкривати свої фінансові зобов'язання в рамках значних інвестиційних проєктів, їх економічної вигоди; кошторисна документація має містити інформацію про мету і результати, досягнуті в рамках кожної основної області урядової та місцевої політики; уряд та місцеве самоврядування надають громадянам можливості брати участь в обговоренні бюджету;

аналізу фінансового ризику та управління ним – уряди повинні розкривати, аналізувати і управляти ризиками для державних та місцевих фінансів і забезпечувати ефективну координацію фінансової політики, уряди повинні регулярно публікувати зведені звіти про ризики та їх фінансові перспективи, специфічні ризики для державних та місцевих фінансів слід регулярно контролювати, розкривати і управляти ними.

Висновки. Таким чином, додержання правил фінансової децентралізації, що ґрунтуються на фінансовій консолідації центрального та місцевого рівня, сприятимуть макроекономічній стабільності, підвищенню темпів економічного зростання, забезпеченню якості державних та місцевих інститутів.

Разом з тим, бачиться необхідним подальша розробка методичного підходу до реалізації інституційної практики додержання фінансових правил, відповідне визначення реформування законодавства, що формує інституційне середовище, а також удосконалення інституційної структури у відповідності до потреб якісних перетворень у процесах фінансової децентралізації в Україні.

Література.

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. - [Електронний ресурс].–

http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/OO_UkraineEU_Association_Agreement_%28body%29.pdf.

2. Черета І. С. Реформування фіскальної системи України у контексті євроінтеграційних процесів / І. С. Черета // Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 18 : Економіка і право. - 2015. - Вип. 30. - С. 44-49.

3. Осецька Д. В. Фіскальні правила в механізмі макроекономічної політики: міжнародний досвід / Д. В. Осецька // Вісник Академії митної служби України. Серія : Економіка. - 2015. - № 1. - С. 88-94.

4. Гладченко Л. П. Критичний погляд на фіскальні правила діяльності уряду в українському бюджетному законодавстві / Л. П. Гладченко // Фінанси, облік і аудит. - 2012. - Вип. 19. - С. 39-46.

5. Weingast B. R. Second Generation Fiscal Federalism: Implication for Decentralized Democratic Governance and Economic Development / B. R. Weingast ; Hoover Institution and Stanford University // Working Paper. — 2007. — 68 p.

6. Єфименко Т. І. Фіскальна консолідація в контексті антикризового регулювання / Т. І. Єфименко, С. С. Гасанов, В. П. Кудряшов // Фінанси України. - 2013. - № 2. - С. 7.

7. Ропотан І. В. Фінансова конвергенція сталого розвитку регіонів держави / І. В. Ропотан // Економічний часопис-XXI. - 2014. - № 3-4(2). - С. 59-62.

8. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс].— Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17

9. The Fiscal Transparency Code [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf>

References.

1. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), "Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand", available at: http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/OO_UkraineEU_Association_Agreement_%28body%29.pdf (Accessed 10 Oct 2015).

2. Chereda, I. S. (2015), "Reforming fiscal system Ukraine in the context of European integration processes", *Naukovy`j chasopys` NPU imeni M. P. Dragomanova. Seriya 18 : Ekonomika i pravo*, vol. 30, pp. 44-49.

3. Osecz`ka, D. V. (2015), "Fiscal rules in the mechanism of macroeconomic policy, international experience", *Visny`k Akademiyi my`tnoyi sluzhby` Ukrainy`*. Seriya : Ekonomika, vol. 1, pp. 88-94.

4. Gladchenko, L. P. (2012), "A critical look at the fiscal policies of the government in the Ukrainian budget legislation", *Finansy` oblik i audy`t*, vol.19, pp. 39-46.

5. Weingast, B. R. (2007), *Second Generation Fiscal Federalism: Implication for Decentralized Democratic Governance and Economic Development*, Hoover Institution and Stanford University. Working Paper, Stanford, USA.

6. Yefy`menko, T. I. Gasanov, S. S. and Kudryashov, V. P. (2013), "Fiscal consolidation in the context anticrisis regulation", *Finansy` Ukrainy*, vol.2, pp. 7.

7. Ropotan, I. V. (2014), "Financial convergence of sustainable development regions of the country", *Ekonomichny`j chasopys`-XXI*, vol. 3-4(2), pp. 59-62.

8. Verkhovna Rada of Ukraine (2010), "Budget Code of Ukraine", zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17 (Accessed 10 Oct 2015).

9. IMF (2015), "The Fiscal Transparency Code", available at: <http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf> (Accessed 10 Oct 2015).

Стаття надійшла до редакції 20.12.2015 р.