

Т. В. Канєва,
к. е. н., доцент, декан факультету фінансів та обліку,
Київський національний торговельно-економічний університет, м. Київ
ORCID ID: 0000-0002-3302-9593
М. О. Рубан,
аспірант, Київський національний торговельно-економічний університет, м. Київ
ORCID ID: 0000-0002-9269-8674

DOI: 10.32702/2306-6814.2020.17 — 18.49

ПОДАТКОВА ПОЛІТИКА ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНО- ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ

T. Kaneva,
PhD in Economics, Associate Professor, Dean of the Department of Finance and Accounting,
Kyiv National University of Trade and Economics, Kyiv
M. Ruban,
Postgraduate student, Kyiv National University of Trade and Economics, Kyiv

TAX POLICY AS AN INSTRUMENT TO ENSURE THE ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL UNITS

Досліджено особливості імплементації податкової політики як інструменту забезпечення соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. З'ясовано роль податкової політики у забезпеченні стійкого економічного зростання. Визначено особливості децентралізаційних процесів в Україні, враховуючи специфіку національної економіки. Досліджено децентралізаційні процеси у ЄС та ОЕСР, враховуючи відповідні вихідні потенціали. Доведено, що перспективною для активізації процесів економічного зростання є оптимізація податкового потенціалу регіонів шляхом надання достатньої фіскальної децентралізації місцевим бюджетам без поглиблення диференціацій соціально-економічного розвитку між регіонами країни; раціоналізація адміністративно-територіального устрою, що надасть можливість знизити трансакційні витрати фінансового управління. Вказані заходи мають враховувати інституційний досвід розвитку податкової системи, фіскальних взаємовідносин між економічними суб'єктами та особливості галузевої структури національної економіки.

The features of the tax policy implementation as an ensuring tool for the socio-economic development regarding the administrative-territorial units were profoundly investigated. The role of the tax policy in sustainable economic growth's ensuring has been essentially clarified. The peculiarities of decentralization processes in Ukraine were determined, taking the specifics of the national economy into account. The decentralization processes in the EU and the OECD were studied, considering the respective initial economic potentials. It has been proved that the regional tax potential optimization by the provision of the sufficient fiscal decentralization to the local budgets,

without deepening the differentiation of socio-economic development between the regions, had been the preferable area for the economic growth processes' intensification; the rationalization of the administrative-territorial structure mattered too. The aforementioned measures should be taken into account while the institutional experience of the tax system, fiscal relations between the economic units, and the specifics of the sectoral structure of the national economy would be measured. We evaluated the impact of fiscal decentralization on economic development using a set of decentralization measures. We found out that the EU countries and a few of post-Soviet states in Eastern Europe were essentially more expenditures federalized than revenue decentralized. Revenue decentralization had a tiny negative effect on economic growth; meanwhile, expenditures decentralization could slightly encourage economic development. The overall decentralization indicator adversely affected GDP per capita growth, but that impact was almost insignificant. The vast majority of countries in Central and Eastern Europe referred to a group with a weak interconnection between the mentioned indicators. Fiscal and political autonomy of the local governments intended to ensure social and economic development and to raise the quality of public services. Our investigation emphasized the importance of enhanced demographic sustainability to stimulate economic growth.

Ключові слова: податки, податкові надходження, місцеві бюджети, майнові податки, економічний розвиток.

Key words: taxes, tax revenues, local budgets, property taxes, economic development.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Стійке економічне зростання адміністративно-територіальних одиниць залежить від значної сукупності факторів, зокрема обсягу та структури здійснюваних інвестицій, технологічного устрою регіону, розташування виробничих ресурсів, якості інфраструктури, людського капіталу. Водночас важливим чинником впливу залишається раціональність побудови, ефективність та адаптивність системи управління публічними фінансами, що поєднує економічні і інституційні студії, центральним об'єктом дослідження яких є розмежування та закріплення функціональних повноважень у сфері управління податків і здійснення відповідних видатків бюджету між ієрархічними рівнями системи управління, досягнення на цій основі поліпшення громадського добробуту.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Особливості реалізації податкової політики як інструмент забезпечення соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць є предметом систематичного дослідження багатьох зарубіжних науковців, зокрема: Л. Геденна [2], Б. Гейса [3], Ф.Дж. Делгадо [1], С. Лаго-Пеньяса, М. Майора, Дж.К. Розенгарда [4], Р.Й. Соренсена, Дж.І. Стігліца [5], Р.Л. Хенсона [4]. Серед вітчизняних авторів слід виділити Т.М. Боголіба [6], М.Д. Пасічного [7—10], А.М. Соколовську [11], в також І.Я. Чугунова [7; 8]. Водночас за сучасних умов розвитку інституційних засад податкової системи і процесів бюджетної децентралізації є недостатньо дослідженими питання збільшення

фіскальної ефективності податкових надходжень і удосконалення механізму їх адміністрування.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

У результаті тривалого періоду функціонування згаданої функціональної матриці у зарубіжних країнах сформовано три основні підходи до описаного вище розподілу публічно-адміністративних повноважень:

— концепція природних прав індивіда, яка декларує широку автономію територіальних громад (оскільки їх виникнення, за означенням, передують появі держави у якості суспільного інституту) щодо визначення фінансових компетенцій та виконання відповідних функцій;

— державницька концепція, що трактує місцеве самоврядування у якості безпосереднього оператора (виконавця функцій) центральних владних органів на локальному рівні;

— концепція муніципального дуалізму, що відводить органам самоврядування компетенцію переважно у сфері соціально-економічних відносин, які можуть бути визнані місцевими та проголошує примат центральних владних органів у визначенні стратегічних пріоритетів розвитку держави, спільних для всіх її територіальних громад.

Фінансовий простір більшості країн із розвинутою і трансформаційною економікою являє собою певну адаптовану конфігурацію муніципального дуалізму, причому для унітарних країн характерним є дворівневий розподіл бюджетно-податкових функцій між центральним рівнем виконавчої влади і самоврядуванням, а для

Таблиця 1. Характеристики територіальних громад та місцевих бюджетів країн Центральної та Східної Європи у 2018 році

	Частка у загальній структурі територіальних громад з чисельністю населення, %				Середня величина територіальної громади		Частка податкових надходжень місцевих бюджетів, % у			
	менше 2 000 осіб	від 2 000 до 4 999 осіб	від 5 000 до 19 999 осіб	понад 20 000 осіб	осіб	км ²	ВВП	доходах місцевих бюджетів	податкових надходженнях зведеного бюджету	
Естонія	5	16	70	9	16 657	550	0,3	3,5	1,5	
Латвія	5	30	45	20	16 476	523	5,9	60,8	26,0	
Польща	1	25	61	13	15 507	124	4,3	32,7	20,9	
Словаччина	85	10	3	2	1 854	17	0,5	7,3	2,9	
Словенія	12	40	40	8	9 739	95	3,5	41,4	15,7	
Угорщина	76	15	7	2	3 088	29	2,3	36,0	8,9	
Чехія	89	7	3	1	1 688	12	5,2	46,4	26,2	

Джерело: складено авторами за даними [9].

низки федеративних, зокрема Бельгії, Іспанії, Німеччини — трирівневий, що передбачає існування певних регіональних (на рівні провінцій, федеральних земель, регіонів тощо) фіскальних медіаторів, зокрема відповідальних за визначення стратегії податкової політики.

З 2015 року децентралізація в Україні набула переважно характеру трансформації міжбюджетних відносин, внаслідок чого мало місце певне посилення фінансової маневреності органів самоврядування в частині визначення ставок місцевих податків і зборів. Однак про повноцінну фіскальну автономію територіальних громад, на зразок деяких країн ОЕСР та ЄС, наразі не йдеться. Започатковані реформи мають у середньостроковій перспективі щільно кореспондувати з трансформацією адміністративно-територіального устрою держави, якісним удосконаленням інституційного середовища публічних фінансів, зокрема покращенням комунікації у ланцюжку: територіальна громада ↔ місцеве самоврядування ↔ органи центральної влади.

Ключовим залишається питання оптимізації величини територіальної громади з позицій її фінансової та інституційної спроможності. Економічна активність мешканців повинна забезпечувати достатню податкоспроможність відповідної юрисдикції, що стимулює добровільне об'єднання дрібних та середніх за чисельністю громад. Водночас мають дотримуватися критерії раціональності і результативності публічного адміністрування, елімінуватися основні сецесійні ризики шляхом досягнення балансу автономії та централізації функцій щодо справляння податків, бюджетного регулювання як у сферах розвитку інфраструктури так і надання населенню гарантованих державою суспільних послуг.

Сучасний адміністративно-територіальний устрій України закладався в 1930-х роках відповідно до тогочасної галузевої структури економіки. Розвиток інституційних засад вітчизняної податкової політики в контексті забезпечення економічного зростання адміністративно-територіальних одиниць має відбуватися з дотриманням стратегічних орієнтирів розвинених країн. Хоча в статистиці ЄС класифікаційним критерієм виступає чисельність населення, таксономіями при цьому визначено не громади (territorial community), а територіальні і адміністративні одиниці (territorial and administrative units), щодо трактування яких існує певне розмежування.

За "Номенклатурою територіальних одиниць, що застосовується для статистичних цілей" (Regions in the

European Union: Nomenclature of territorial units for statistics, далі — NUTS 2010/EU-27) територіальні одиниці держав ЄС визначаються в межах сформованих адміністративних утворень. Під останніми розуміють географічні території, що належить до юрисдикції певної локальної адміністрації, відповідальної за прийняття й реалізацію значущих соціально-економічних рішень та напрямів політики згідно чинних інституційних рамок держави-члена ЄС.

Вказана Номенклатура включає п'ять ієрархічних рівнів: три для регіональної і два для місцевої статистики. Регіональна класифікація NUTS 2010/EU-27 уніфікована і обов'язкова для всіх членів ЄС, в той час як місцева розробляється кожною країною самостійно. Критеріями, як зазначалося, виступають граничні мінімальна та максимальна чисельності населення: а) NUTS-1 — від 3 млн до 7 млн осіб; б) NUTS-2 — від 800 тис до 3 млн жителів; в) NUTS-3 — від 150 до 800 тис мешканців. За відсутності територіальних одиниць, що задовольняли б критеріям, врегульовано механізм їх об'єднання за умов спільності еколого-географічних, історико-культурних, соціально-економічних характеристик. Тобто для ЄС характерні процеси, аналогічні створенню об'єднаних територіальних громад в Україні.

Наведений поділ має не лише статистично-довідковий, а й прикладний зміст, наприклад, при реалізації бюджетної політики у сфері видатків і здійсненні міжбюджетних відносин. Так, пріоритетними щодо фінансування в більшості держав ЄС визнаються проекти на рівні NUTS-2. Поширеною практикою при застосуванні NUTS 2010/EU-27 є усунення регіональних диспропорцій із застосуванням трансфертів.

Перспективною для активізації процесів ендегенного економічного зростання видається оптимізація податкового потенціалу регіонів шляхом надання достатнього ступеню фіскальної децентралізації місцевим бюджетам без поглиблення диференціацій соціально-економічного розвитку між регіонами країни та окремими адміністративними утвореннями в межах одного регіону; раціоналізації адміністративно-територіального устрою, що надасть можливість знизити транзакційні витрати фінансового управління. Вказані заходи мають враховувати інституційний досвід розвитку податкової системи, фіскальних взаємовідносин між економічними суб'єктами та особливості галузевої структури національної економіки тощо. Дослідження структурної

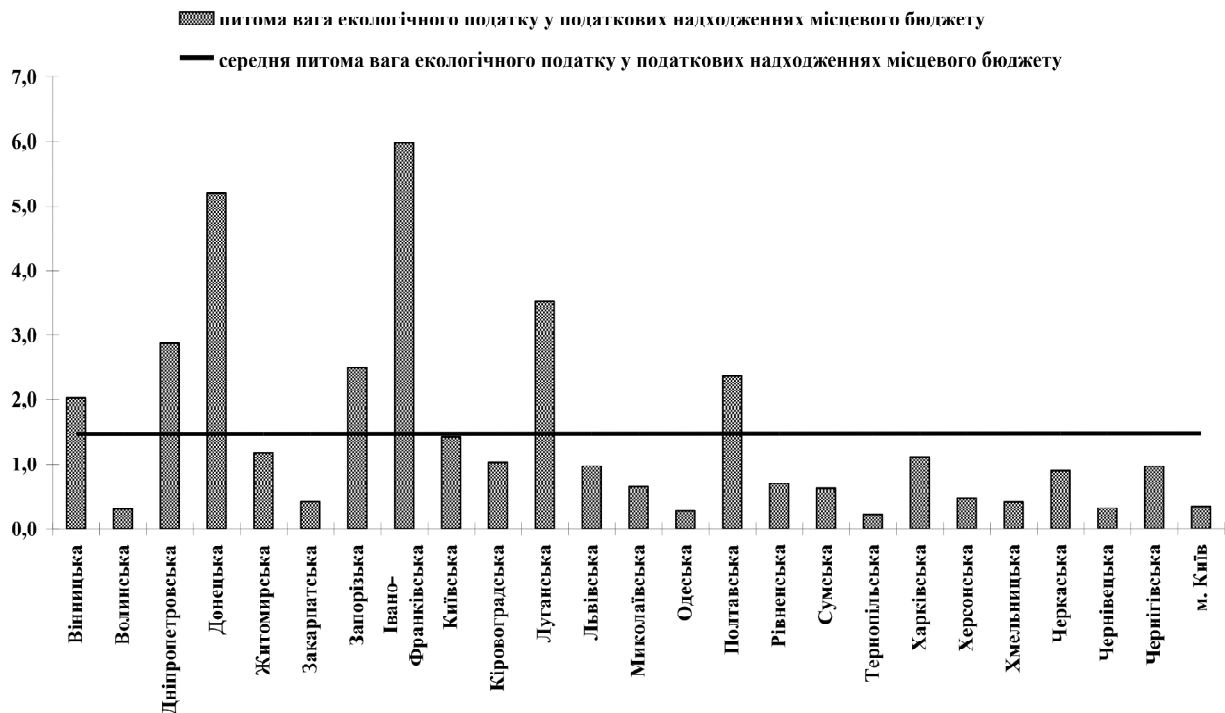


Рис. 1. Фіскальна значущість екологічного податку у структурі податкових надходжень місцевих бюджетів у 2011–2019 роках, %

Джерело: розраховано авторами за даними Міністерства фінансів України.

композиції територіальних громад за критерієм чисельності населення у країнах Центральної і Східної Європи свідчить, що найвища питома вага громад у країнах Балтії, Польщі, Словенії наразі сформована з кількістю від 5 до 20 тис. осіб. Слід наголосити, що у згаданих країнах було проведено послідовну та поетапну трансформацію інституційних засад міжбюджетних відносин, у тому числі пов'язану з укрупненням територіальних громад. Наприклад, в Естонії лише за період 2016–2018 років частка дрібних громад (до 2 тис. мешканців) скоротилася з 54 % до 5 %, а великих (із чисельністю населення понад 20 тис. осіб) — зросла на 7 в. п. (табл. 1).

За відповідний відрізок часу середні кількість населення і площа територіальної громади в цій країні зросли в 2,7 раза. Натомість, є альтернативна ситуація в Угорщині, Словаччині та Чехії, де кількість мешканців у понад 3/4 від загального обсягу територіальних громад не перевищує 2 тис. Заслугує на увагу той факт, що найвище значення загальних показників податкових надходжень місцевих бюджетів серед аналізованої вибірки країн Центральної та Східної Європи спостерігається у Латвії та Чехії, які відносяться до діаметрально протилежних підгруп за критерієм чисельності населення та розміру територіальної громади. З огляду на зазначене, важливим при формуванні концепції закріплення податків за місцевими бюджетами врахування інституційних особливостей функціонування національної економіки.

Процес добровільного об'єднання громад, що запущений у нашій державі вказує, що Україна також стає на шлях щодо укрупнення територіальних громад. Станом на кінець 2019 року із 947 об'єднаних громад лише 29, тобто 3,0 % від загальної чисельності мають населення менше ніж 2 тис. жителів. Питома вага об'єднань із кількістю населення в діапазоні від 2 до 5 тис. є суттє-

вою та складає 32,1 %, найбільша частка об'єднаних територіальних громад з чисельністю жителів від 5 до 20 тис. — 56,4 %, понад 20 тис. — 8,5 %.

Метою об'єднання територіальних громад є посилення рівня їх інституційної та фінансової спроможності. Останню категорію варто розглядати з двох позицій — мобілізації власних доходів бюджету, надання достатнього рівня мотивації органам місцевого самоврядування в частині справляння місцевих податків та певного впливу на фіскальну значимість податкових надходжень; здійснення видатків бюджету, які мають оптимізуватись за рахунок врахування демографічного, соціального, територіального підходів до функціонування територіальної громади. За сучасних умов існують стандарти які визначають мінімально допустиму кількість учнів у школі, дитячого садка, терміну приїзду швидкої допомоги, пожежників, поліції тощо.

Фінансова спроможність громади не може зростати виключно за рахунок оптимізації соціальної інфраструктури та демографічного фактору, важливим у цьому питанні є критерій розширення власних доходів, насамперед податкових надходжень. Темпи приросту податкових надходжень бюджетів об'єднаних територіальних громад є вищими ніж для інших бюджетів, що свідчить про ефективність здійснених змін інституційного характеру. Водночас у Методиці формування спроможних територіальних громад, затвердженою Постановою КМУ № 214 від 08 квітня 2015 року не приділено належної уваги питанням підвищення податкового потенціалу територій. Нормативно-правовим актом передбачено, що формування спроможної територіальної громади внаслідок добровільного об'єднання має бути здійснена з урахуванням фінансового забезпечення адміністративно-територіальної одиниці.

Важливим об'єктом державного регулювання є природне середовище, яке не лише входить до складу економічного потенціалу адміністративних одиниць, являючись фізичним базисом існування територіальної громади, а й визначає їх соціально-демографічні параметри, в т. ч. рівень захворюваності і середню очікувану тривалість життя. Умовою модернізації існуючої системи податкового регулювання стану екології є ідентифікація ролі природних ресурсів для ендегенного розвитку громад, що виступають центральним ареалом їх експлуатації.

Основним фінансовим засобом впливу на стан довкілля в Україні є екологічний податок, однак регулювання природокористування включає також широкий функціонал інших фіскальних інструментів, які на думку дослідників не завжди є класичними податками [10]. Так, імпліцитним екологічним потенціалом наділені компоненти рентної плати за спеціальне використання вод, лісових ресурсів, природних надр, радіочастот. Певний регуляторний вплив щодо навколишнього середовища має й податок на майно, зокрема в частині земельного податку.

Розглянута група інструментів інтегрується до концепції подвійної вигоди (double dividend), згідно якої їх використання: а) призводить до захисту і збереження довкілля (первинна вигода); б) суттєво перерозподіляє податкове навантаження, зменшуючи distortional-ефект податків на працю й капітал, що в перспективі знижує рівень безробіття, спрощує залучення інвестицій в економіку (вторинна вигода) [8]. Обидва аспекти важливі для територіальних громад, оскільки створюють стимули для суб'єктів економічної діяльності щодо інноваційного оновлення операційної діяльності, впровадження ресурсозберігаючих технологій, раціоналізації структури попиту і пропозиції екологічно "чистих" та "шкідливих" товарів тощо.

Екологічний податок є загальнодержавним обов'язковим платежем, обсяги якого визначаються фактичними обсягами викидів і скидів речовин-забрудників атмосфери та вод; розміщення відходів, зокрема радіоактивних, що створюються, тимчасово зберігаються або накопичуються виробниками. Надходження від його справляння за чинними нормами Бюджетного кодексу України розподіляються пропорційно між державним (45 %) та місцевими (55 %) бюджетами. Значущість цього податку для місцевих бюджетів впродовж аналізованого періоду (із моменту запровадження у 2011 році) не підлягає однозначній інтерпретації: його надходження характеризувалися значними річними флуктуаціями. Середня питома вага екологічного податку у структурі доходів місцевих бюджетів адміністративно-територіальних одиниць України становила близько 1,5% (рис. 1).

Для окремих регіонів України річні темпи приросту надходжень від справляння екологічного податку становили від -82,2 % (для Житомирської області у 2015 році) до 593,6 % (для Луганської області у 2016 році). В обох випадках суттєві відхилення можуть розглядатися у якості екстерналій і пояснюються одночасно специфікою досліджуваного інструменту і змінами у соціально-економічному становищі крани в період 2014—2015 років.

У 2018 році для всіх регіонів України було характерним суттєве скорочення обсягів надходжень екологічного податку. Це властиво для всіх адміністративно-територіальних одиниць, крім Київської області, де номінальний приріст склав 9,2 %. Однак у попередньому році саме цей регіон характеризувався чи не найбільшим спадом зазначеної доходної статті: -42,6 % до 2016 року. Тернопільська область характеризувалася здебільшого спадними темпами надходжень від сплати екологічного податку, проте в 2015 році зафіксовано їх сильне зростання (на рівні 116,3 %).

Така волатильність за умов застосування незмінної методики детермінації зобов'язань платників не лише ускладнює процеси бюджетно-податкового прогнозування і планування, знижуючи їх точність, а й виступає індикатором необхідності перегляду відповідних інституційних засад податкового регулювання. Податковим кодексом визначено найменування забруднюючих речовин, класи їх небезпечності, орієнтовно безпечні та гранично небезпечні концентрації. Водночас на рівні територіальних громад видається можливою імплементація комплексного підходу до об'єкта і бази оподаткування, який крім фактичної оцінки нанесеного збитку (що наразі пропонується Кодексом) також враховував би: а) орієнтовні витрати (із належним техніко-економічним обґрунтуванням), необхідні для ліквідації забруднення; б) експертну оцінку збитку на основі регіональної емпіричної інформаційної бази; в) превентивні природоохоронні витрати, детерміновані концепцією розвитку адміністративної одиниці.

Загалом кожний регіон України, незалежно від його домінантного галузевого спрямування, має потенціал росту вказаної категорії доходів. Так, лише в семи областях — Івано-Франківській, Луганській, Дніпропетровській, Запорізькій, Донецькій, Полтавській та Вінницькій — середня частка надходжень екологічного податку до місцевого бюджету у структурі податкових надходжень впродовж періоду перевищувала 1,5 %.

Ущільнення координації діяльності фіскальних та статистичних служб на місцевому рівні, залучення суспільства до здійснення незалежного контролю стану екосистеми регіону, проведення громадських обговорень та роз'яснювально-консультативної роботи з платниками податку є важливими інституційними умовами посилення результативності системи заходів податкового регулювання. Для промислових регіонів України, що об'єктивно характеризуються найбільшими фізичними обсягами викидів і скидів речовин-забрудників у навколишнє середовище, властиве домінування в структурі доходних джерел місцевих бюджетів інших, неекологічних, фіскальних інструментів. Це також пояснюється специфікою методики визначення зобов'язань зі сплати досліджуваного податку та чинною системою пільг. Так, найвищу середню питому вагу в структурі податкових надходжень місцевого бюджету екологічний податок має у Івано-Франківській області — 6,0 %, а найнижчу — 0,2 % — у сусідній та подібній за галузевою спеціалізацією Тернопільській.

У контексті децентралізації зростання якості податкового регулювання стану навколишнього середовища досягне шляхом реалізації одного з альтернативних сценаріїв: а) включення екологічного податку до скла-

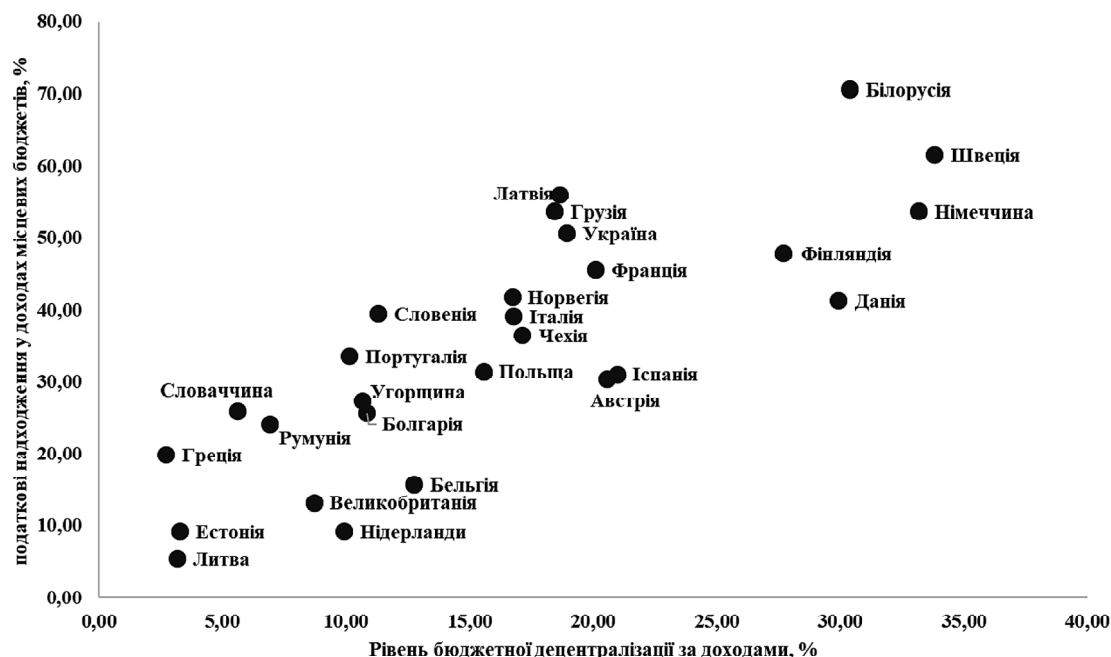


Рис. 2. Децентралізація бюджетних доходів у країнах з розвинутою і трансформаційною економікою в 1992–2018 роках

ду місцевих, що не лише суттєво розширить доходну базу самоврядування, а й надасть територіальним громадам спроможність щодо визначення ставок оподаткування; б) збереження цим інструментом статусу загальнодержавного із пропорційним розподілом відповідних надходжень за рівнями бюджетної системи та, водночас, посиленням маневреності місцевих самоврядних інституцій через надання їм права регулювання ставок. Доцільність реалізації вказаних сценаріїв зумовлена якісного можливістю: 1) оцінювання й актуалізації об'єкта і бази оподаткування на місцях, враховуючи інституційно закріплені граничні значення; 2) визначення реального масштабу деструктивних для біогеоценозу наслідків діяльності економічних суб'єктів-забруднювачів навколишнього середовища регіону.

Рентна плата, як зазначалося, чинить опосередкований регулюючий вплив на стан екології. Більша частина відповідних надходжень включена до державного бюджету, однак Бюджетним кодексом передбачено пропорційне зарахування до загального фонду місцевих бюджетів рентної плати за спеціальне використання лісових (37 %) та водних (45 %) ресурсів, а також користування надрами для видобутку корисних копалин (від 2 % до 25 %, залежно від виду ресурсу).

Варто зазначити, що пропонується Податковим кодексом перелік видів економічної діяльності, щодо яких встановлено рентну плату, не є вичерпним та в контексті посилення фінансової спроможності територіальних громад може бути розширений шляхом включення до переліку оподатковуваних будь-яких активностей щодо спеціального використання: а) морських акваторій; б) природних ресурсів туристично-рекреаційного призначення; в) не цільового, але такого, що не суперечить закону, об'єктів природно-заповідного фонду. Доцільною видається розробка системи податкових пільг та інших форм заохочення для суб'єктів господарської діяльності, що імплементують технології ре-

сурсозбереження, встановлюють устаткування з високим рівнем екологічної безпеки.

Можливим є розвиток інституту територіально-приватного партнерства як складової державно-приватного, що одночасно посилить роль громад у збереженні довкілля та їх фінансову спроможність [9]. Подібні заходи, а також доведення ставок рентної плати за використання надр до економічно обгрунтованого рівня, розподіл акцентів у загальній методології ресурсно-екологічного оподаткування між сферами виробництва та споживання, у перспективі мають посилити фінансову спроможність самоврядування.

Трансформації фіскальної доктрини держави, спрямовані на суттєве посилення податкової децентралізації, мають обгрунтовуватися з огляду на досвід розвинених і трансформаційних економік. Значущість децентралізації в якості одного з системотворчих принципів побудови фіскального простору є незаперечною. Водночас характер впливу бюджетно-податкової автономії на рівень розвитку адміністративно-територіальних одиниць та національної економіки в цілому є неоднозначним та потребує додаткового дослідження.

Оскільки фіскальна децентралізація розглядається одночасно у якості передумови та наслідку глобалізаційних процесів, зокрема євроінтеграції, дослідження ступеню автономії територіальних громад з питань формування бюджетних доходів, в т. ч. їх податкового компоненту, наразі видаються актуальними. В економічній науці низка шкіл висловили гіпотезу, що максимальний позитивний соціально-економічний ефект досягається у країнах, де рівні децентралізації бюджетних доходів та витрат є ідентичним.

Децентралізація фіскальних повноважень та реальне зміцнення фінансової спроможності адміністративно-територіальних одиниць потребує здійснення комплексної інституційної трансформації бюджетної і податкової системи, що охоплює не лише формальні, а й не-

формальні правила, зокрема у контексті реального залучення мешканців територіальних громад до процесу визначення основних детермінант податкової політики, у тому числі тих, що стосуються економічного розвитку села, селища, міста, області тощо.

Органи місцевого самоврядування, репрезентуючи агреговані інтереси і прагнення громади, повинні постійно посилювати економічну ефективність власного функціонування. У міжнародній оцінній практиці застосовують низку індикаторів децентралізації доходів та видатків як окремо, так і їх кумулятивного ефекту для соціально-економічного стану й потенціалу розвитку адміністративно-територіальної одиниці [10].

Порівнюючи параметри видаткової частини бюджету України з низкою бюджетів країн-членів ЄС з розвиненими і трансформаційними економіками (без Кіпру, Ірландії, Люксембургу та Хорватії), а також Білорусі, Грузії і Норвегії (рис. 2), можна зробити висновок, про деякі закономірності. Україна впродовж періоду 1992—2018 років характеризувалася майже медіанним для вибірки рівнем децентралізації видатків — близько 20,00 %, у той час як частка податкових надходжень у загальній структурі доходів, враховуючи офіційні трансферти, була доволі високою, наближаючись до 50,00%. Однак доходна, зокрема податкова, децентралізація не завжди була детермінантою вітчизняного фіскального простору. Загалом у контексті рівня децентралізації бюджетних доходів, зокрема податкових надходжень, у представленій вибірці можна умовно виділити чотири групи країн:

1) економіки з високим рівнем доходної децентралізації понад 25,0 % — країни Північної Європи (Швеція, Данія, Фінляндія), Німеччина і Білорусь. При цьому більшість країн групи характеризується не лише фінансовою децентралізацією, а й доволі специфічною багаторівневою ієрархією публічного управління. Нордичні держави відрізняються специфічною структурою фіскального простору — поєднанням високого рівня податкового навантаження із високими ж соціальними стандартами і гарантіями, — дизайн якого задовольняє фундаментальним вимогам соціально-ринкової моделі;

2) економіки із середнім рівнем доходної децентралізації в межах 15,0—25,0 % — група з десяти країн, зокрема чотирьох постсоціалістичних: Польщі, Латвії (єдина країна Балтії у групі), Грузії та України, — що на початку ХХІ ст. здійснили / започаткували децентралізаційні реформи;

3) країни з помірним рівнем децентралізації доходів у межах від 8,0 % до 15,0 % — група об'єднує деякі розвинені (Бельгія, Нідерланди, Великобританія), зокрема федеративні за політичним устроєм, і транзитивні (Словенія, Угорщина, Болгарія) економіки, рівень доходної децентралізації яких впродовж періоду мав переважно позитивну тенденцію із незначною річною флуктуацією;

4) країни з наднизьким рівнем середньої децентралізації доходів до 8,0 % — Греція, Естонія, Литва, Словаччина; висока централізація податкової системи яких зумовлена особливостями адміністративно-територіального устрою, інституційними традиціями або сецесійними ризиками.

Досвід податкового регулювання економічного розвитку в аналізованій вибірці країн дозволяє виділити три

характеристики податкової політики, важливі в контексті децентралізації:

а) нормативний розподіл податків і зборів на загальнодержавні та місцеві, щодо яких інституційно визначені обмеження;

б) раціоналізація пропорцій перерозподілу податкових надходжень між різними рівнями бюджетної системи;

в) дієвість місцевих механізмів регулювання та маневреність місцевого самоврядування щодо податкових баз, ставок та меж застосування пільг.

Рівень податкової автономії регіонів держави залежить від економічної моделі її розвитку, адміністративного устрою й галузевої структури виробництва, якості публічного управління, низки соціально-демографічних характеристик, зокрема індексу людського розвитку, щільності населення тощо. Наприклад, помірна податкова децентралізація, характерна для країн Балтії, пояснюється, зокрема переважанням в країні населених пунктів із відносно невеликою кількістю мешканців, до 10 тисяч осіб, що безумовно зужує фіскальний потенціал відповідної адміністративної одиниці. Тенденції добровільного раціонального об'єднання територіальних громад відмічені у багатьох країнах. Так, у 1977 році у Бельгії кількість адміністративно-територіальних одиниць було укрупнено з 2359 до 596; у 1989 році у Новій Зеландії — з 230 до 74; у 2007 році у Данії — з 270 до 98. Подібні заходи з 2016 року послідовно реалізуються у Фінляндії й Норвегії. Розпочате у 2015 році формування об'єднаних територіальних громад в Україні покликане забезпечити стійке зростання потенціалу податкопроможності та може бути підкріплене реформою адміністративно-територіального устрою.

Податкова автономія за умов домінування в структурі доходів місцевих бюджетів саме податкових надходжень визначає загалом й рівень автономії власних доходів відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Традиційно найвищими значеннями останнього індикатора у досліджуваній вибірці характеризувалися країни Північної Європи, яким також властива висока децентралізація видатків, специфічна система соціального захисту і забезпечення. Водночас країни Балтії, Румунія, Словаччина та Україна відзначаються помірною автономією власних доходів місцевих бюджетів (яка не перевищує 7,0 %), що може бути частково пояснене вузькими інституційними рамками щодо регулювання майнового оподаткування.

Надмірний регуляторний вплив інструментарію міжбюджетних трансфертів, без дотримання принципу їх адресності, у середньостроковій перспективі може призвести до зниження економічної ефективності системи публічних фінансів. Децентралізація теоретично має сприяти покращенню інформаційного супроводу процесів бюджетного планування і прогнозування, системному моніторингу, уточненню обсягу та структури суспільних потреб у благах, фінансованих за рахунок коштів бюджету. В Україні основними доходними джерелами місцевих бюджетів виступають податки на майно та податки на працю, що сильно впливають на структуру суспільного відтворення і за міжнародною класифікацією ідентифікуються у якості *distortionary*. Навпа-

ки, державний бюджет має диферентні джерела поповнення, зокрема й non-distortionary податки. Зростання питомої ваги останньої групи у загальній структурі доходів місцевих бюджетів може призвести до зміни характеру множинної залежності між індикаторами доходної децентралізації та темпами росту ВВП на душу населення.

ВИСНОВКИ

Передумовою модернізації системи податкового регулювання є ідентифікація ролі природних ресурсів для ендегенного розвитку громад, що виступають центральним ареалом їх експлуатації. Важливим є розширення повноважень територіальних громад у контексті екологічного оподаткування, що надасть можливість збільшити надходження до місцевих бюджетів та підвищити рівень екологічної безпеки регіонів та країни загалом. Враховуючи неоднозначність впливу податкової децентралізації на темпи економічного розвитку постає питання щодо оптимального ступеню та характеру процесів децентралізації фінансальних повноважень, особливо — у країнах з трансформаційною економікою. Альтернативою децентралізації для посилення фінансової спроможності місцевого самоврядування за умов збереження чинної структури податкової системи є перегляд підходу до розщеплення надходжень від сплати загальнодержавних податків між центральним та місцевими бюджетами, аналогом чого у західному дискурсі є tax revenues sharing. Для частини податків найактуальніше інформаційне забезпечення та якісне адміністрування можливі саме на місцевому рівні, тоді як для інших доцільним є переформатування чинної практики й закріплення саме за центральним рівнем за умови вдосконалення інституційного забезпечення. До останньої групи слід віднести податки, надходження від яких за сучасних умов характеризуються незадовільним рівнем, а адміністрування є об'єктивно недосконалим та обтяжливим для місцевих бюджетів.

Література:

1. Delgado F. J., Lago-Penas S. & Mayor M. (2015). On the determinants of local tax rates: new evidence from Spain. *Contemporary Economic Policy*. No. 33 (2), pp. 351—368.
2. Gadenne L. (2017). Tax me, but spend wisely? Sources of public finance and government accountability. *American Economic Journal: Applied Economics*. No. 9 (1), pp. 274—314.
3. Geys B. & Sorensen R. J. (2016). Revenue scarcity and government outsourcing: Empirical evidence from Norwegian local governments. *Public Administration*. No. 94 (3), pp. 769—788.
4. Hanson R. L. (2018) The interaction of state and local governments. In *Governing Partners*, pp. 1—16. Routledge.
5. Stiglitz J. E. & Rosengard J. K. (2015). *Economics of the public sector: Fourth international student edition*. WW Norton & Company.
6. Боголиб Т. М. Бюджетная децентрализация органов местного самоуправления Украины. *American Scientific Journal*. 2016. № 5. С. 75—81.
7. Chugunov I. & Pasichnyi M. (2018), Fiscal stimuli and consolidation in emerging market economies, *Investment Management and Financial Innovations*, vol. 15 (4), pp. 113—122. doi:10.21511/imfi.15(4).2018.09.
8. Chugunov I. Y. & Pasichnyi M. D. (2018) Fiscal policy for economic development. *Науковий вісник Полісся*. № 1 (13). Ч. 1. С. 54—61. [http://dx.doi.org/10.25140/2410-9576-2018-1-1\(13\)-54-61](http://dx.doi.org/10.25140/2410-9576-2018-1-1(13)-54-61).
9. Pasichnyi M., Kaneva T., Ruban M., Nepytyaliuk A. (2019). The impact of fiscal decentralization on economic development. *Investment Management and Financial Innovations*, 16 (3), 29—39. doi:10.21511/imfi.16(3).2019.04
10. Pasichnyi M. (2017). Empirical study of the fiscal policy impact on economic growth. *Problems and Perspectives in Management*, vol. 15 (3), pp. 316—322. doi:10.21511/ppm.15(3-2).2017.01
11. Соколовська А. М. Шляхи реформування податкової системи України. *Фінанси України*. 2014. № 12. С. 103—121.

References:

1. Delgado, F. J. Lago-Penas, S. and Mayor M. (2015), "On the determinants of local tax rates: new evidence from Spain", *Contemporary Economic Policy*, vol. 33 (2), pp. 351—368.
2. Gadenne, L. (2017), "Tax me, but spend wisely? Sources of public finance and government accountability", *American Economic Journal: Applied Economics*, vol. 9 (1), pp. 274—314.
3. Geys, B. and Sorensen, R. J. (2016), "Revenue scarcity and government outsourcing: Empirical evidence from Norwegian local governments", *Public Administration*, vol. 94 (3), pp. 769—788.
4. Hanson, R. L. (2018), *The interaction of state and local governments*, *Governing Partners*, Routledge, London, UK, pp. 1—16.
5. Stiglitz, J. E. and Rosengard, J. K. (2015), *Economics of the public sector: Fourth international student edition*, WW Norton & Company, NY, USA.
6. Boholyb, T. M. (2016), "Budget decentralization of local governments of Ukraine", *American Scientific Journal*, vol. 5, pp. 75—81.
7. Chugunov, I. and Pasichnyi, M. (2018), "Fiscal stimuli and consolidation in emerging market economies", *Investment Management and Financial Innovations*, vol. 15 (4), pp. 113—122. doi:10.21511/imfi.15(4).2018.09
8. Chugunov, I. Y. and Pasichnyi, M. D. (2018), "Fiscal policy for economic development", *Naukovy visnyk Polissia*, vol. 1 (13), pp. 54—61.
9. Pasichnyi, M. Kaneva, T. Ruban, M. and Nepytyaliuk, A. (2019), "The impact of fiscal decentralization on economic development", *Investment Management and Financial Innovations*, vol. 16 (3), pp. 29—39. doi:10.21511/imfi.16(3).2019.04
10. Pasichnyi, M. (2017), "Empirical study of the fiscal policy impact on economic growth", *Problems and Perspectives in Management*, vol. 15 (3), pp. 316—322. doi:10.21511/ppm.15(3-2).2017.01
11. Sokolovska, A. M. (2014), "Ways to reform the tax system of Ukraine", *Finance of Ukraine*, vol. 12, pp. 103—121. *Стаття надійшла до редакції 02.09.2020 р.*