

2. Давидович І. Стратегічний контролінг як складова стратегічного управління підприємством / І. Давидович // Матеріали науково-практичної конференції «Перспективи розвитку контролінгу: теорія та практика». – Тернопіль: ТНЕУ, 2008. – С. 42-46.

3. Корнієнко І.Г. Сутність і проблеми контролінгу / І.Г. Корнієнко // Науковий вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту КНТЕУ. – Чернівці: Книги - ХХІ, 2009. – Вип. III. Економічні науки. – С. 45-53.

4. Одноволик В.І. Контролінг – сучасна концепція забезпечення стабільного розвитку підприємства / В.І. Одноволик // Актуальні проблеми економіки. – 2009. – №6. – С.127-130.

5. Семенов Г.А. Контролінг як база обґрунтування й прийняття управлінських рішень / Г.А. Семенов, Н.В. Таран // Вісник економічної науки України. – 2010. – №1. – С.154-159.

6. Стефаненко М. М. Використання контролінгу в системі управління підприємством / М.М. Стефаненко, Л.Ю. Набієва // Економіка та держава. – 2007. – №2. – С. 24-26.

7. Терещенко О. О. Фінансовий контролінг [Електронний ресурс]: навч. посіб. / О. О. Терещенко, Н. Д. Бабяк. – К.: КНЕУ, 2013. – 407 с.

8. Фещенко О. П. Аналіз ліквідності як важливий етап оцінки фінансового стану підприємств / О. П. Фещенко // Фінанси, облік і аудит. – 2012. – № 19. – 10 с.

9. Шило В. П. Роль контролінгу в системі управління підприємством / В.П.Шило, С. Б. Ільїна, І. Ю. Меньша // Вісник Хмельницького національного університету. – 2011. – №1. – С.45-50.

Надійшла до редакції 21.11.2016 р.

В.І. Островецький, к.е.н.

ДЕРЖАВНІ ФІНАНСИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ПОДАТКОВІ НАДХОДЖЕННЯ

Становлення та розвиток інституту місцевого самоврядування в Україні, забезпеченого достатніми джерелами фінансування конституційних повноважень, неможливі без розбудови відносин

© В.І. Островецький, 2016

між державою, органами місцевого самоврядування, бізнесом та домашніми господарствами. Основним завданням у сфері розвитку місцевого управління є зміцнення дохідних джерел органів влади на місцях з метою формування економічно-спроможних, конкурентоздатних та самодостатніх Об'єднаних територіальних громад (ОТГ).

Модернізація моделі місцевого самоврядування, що є пріоритетом поточної економічної політики України, потребує розробки конкретних та ефективних рішень і пропозицій щодо удосконалення процесу формування фінансових ресурсів ОТГ. Визначальною при цьому є проблема хронічної недостатності власної дохідної бази ОТГ для фінансування покладених на них повноважень. Надходження до бюджетів ОТГ у вигляді загальнодержавних та місцевих податків і зборів не повною мірою забезпечують потреби місцевих органів влади щодо фінансового забезпечення їх конституційних повноважень. Понад половину сукупного обсягу видатків місцевого значення фінансуються за рахунок міжбюджетних трансфертів, що перераховуються на користь органів місцевого самоврядування з Державного бюджету України.

Методологічну основу децентралізації державного управління закладено у працях Р. Айхенберга, Дж. Буханана, Дж. Брукнера, Б. Доллери, Д. Кінга, Н. Мокиди, Й. Лотца, М. Олсона, В. Оутса, С. Сміта, Дж. Стіглера, Ч. Тібу, Б. Фрея, Г. Хьюза, А. Шаха, Л. Шредера та інших. Концептуальним питанням податкової політики присвячені праці В. Ганди, Є. Санли, А. Тейта, Ш. Чанда, Дж. Крейга, К. ван дер Хедена, В. Танзі, П. Шома, Т. Тер-Манесян, К. Шутте, Д. Чуа, Х. Зи, Дж. Стоцкі, Дж. Норрегаарда, Х. Есколана, А. Фариа, У. Дж. Маккартена та інших. Питанням державного регулювання економіки, в тому числі у сфері вдосконалення податкових інструментів управління економічною системою, в умовах змін основних засад державного управління, обумовлених децентралізацією зокрема, присвячено праці багатьох провідних вітчизняних науковців: В.Ф. Беседіна, З.С. Варналія, В.П. Вишневського, О.Д. Данилова, Ю.Б. Іванова, А.І. Крисоватого, І.А. Луніної, В.М. Мельника, С.В. Онішко, Ц.Г. Огня, В.М. Опаріна, В.К. Симоненка, В.Ф. Столярова та інших. У працях цих авторів дискутуються проблемні питання та надаються науково-практичні рекомендації у сфері управління державними фінансами, податковою системою в тому числі.

Сукупність економічних відносин між державою, органами місцевого самоврядування та платниками податків (бізнесом та найманими працівниками) проявляється у пропорціях, формах та механізмі акумуляції фінансових ресурсів на різних рівнях державного управління в Україні. Відповідно потребують теоретичного обґрунтування основні вектори трансформації податкової бази місцевого самоврядування, зорієнтованої на зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів, необхідної для забезпечення соціальної підтримки населення, оновлення інфраструктури на основі збалансування соціальних та фіскальних потреб держави у процесі децентралізації.

Дослідження напрямів удосконалення податкового законодавства та їх обґрунтування і є *основною метою* даної публікації, яка полягає у визначенні окремих векторів подальшого розвитку податкової системи України на основі узагальнення теоретико-методологічних засад децентралізації державного управління, а також світового досвіду зміцнення ресурсної бази юрисдикцій місцевого значення.

Першою теоретичною концепцією, що визначає сутність місцевого самоврядування, вважається «Теорія вільної громади», відповідно до якої державна влада не може втручатися в компетенцію громади, а може лише контролювати межі наданих громаді повноважень. Зміст «Теорії вільної громади» полягає у відмові громад від домагань на політичну владу і зосередження зусиль у сфері завідування господарськими справами підвідомчій території. Згідно «Теорії державного самоврядування» місцеве самоврядування – лише компонент системи державного управління, що наділений певною самостійністю у вирішенні окремих питань місцевого значення.

«Дуалістична теорія місцевого самоврядування», зміст якої полягає в тому, що муніципальна діяльність характеризується самостійністю на місцевому рівні із одночасним виконанням окремих державних функцій на місцевому рівні, об'єднує «Громадську теорію самоврядування» та «Теорію державного самоврядування».

В основу всіх відомих теоретичних концепцій закладається необхідність збалансування фінансового забезпечення муніципальних юрисдикцій, що досягається у поєднанні власних дохідних джерел із фінансовою підтримкою з боку бюджетів вищого рівня [1-3].

У теорії виділяють п'ять основних концепцій способів взаємодії державного управління і функцій та обов'язків місцевих органів державної влади: 1) традиційний фіскальний федералізм; 2) новий публічний менеджмент (New Public Management (NPM)); 3) теорія

суспільного вибору; 4) нова інституційна економіка (НІЕ); 5) мережеві форми управління на місцевому рівні.

Концепції фіскального федералізму і нового публічного менеджменту (НПМ) фокусуються на усуненні недоліків ринкового механізму та пошуках способів найбільш ефективного і справедливого розподілу суспільних благ. Теорія суспільного вибору і концепція нової інституційної економіки концентруються на необхідності усунення недоліків державного управління. Концепція мережевих форм державного управління спрямована на використання інституційних механізмів та заходів з метою подолання провалів ринку та недоліків державного регулювання [4].

Ідея моделі юрисдикції, побудованої за *принципом фіскальної рівності*, спирається на теорію суспільного вибору, оскільки в разі коли політична юрисдикція і вигода взаємно перетинаються, то вирішується «Проблема безквіткового проїзду». Граничні вигоди мають дорівнювати граничним витратам виробництва, що забезпечує оптимальний характер надання послуг органів державного управління [5].

За *принципом відповідності* юрисдикція, яка визначає рівень, обсяги та якість надання кожного суспільного блага, зобов'язана керуватися точно визначеним набором індивідів, які споживають таке благо [6]. У 1972 р. В.Оутсом [7] сформульовано *теорему про децентралізацію*, за якою «кожна суспільна послуга, що має надаватися юрисдикцією, розповсюджується на територію, розміри якої мінімально необхідні для освоєння вигід і витрат від надання таких послуг», оскільки органи самоврядування знають і розуміють потреби жителів даного регіону. Теорема ґрунтується на асиметрії інформації та допущеннях того, що місцева влада більше інформована про потреби місцевого населення порівняно з органами управління вищого рівня [8].

За *принципом субсидіарності* оподаткування, використання коштів і регуляторні функції повинні здійснюватися на найбільш низових рівнях державного управління, якщо не існує вагомих обставин, що зумовлюють передачу їх виконання на більш високі рівні. За умовами Маастрихтської угоди цей принцип став керівним при розподілі відповідальності серед членів Європейського Союзу (ЄС) [9]. При цьому вертикальні податкові екстерналії вибудовуються у процесі взаємодії між податками на національному та місцевому рівні [10]. *Принцип субсидіарності* є повною протилежністю залишковому принципу, що зазвичай використовують унітарні

держави, Україна в тому числі, у яких органи місцевого самоврядування виконують ті функції, які центральний уряд не бажає виконувати або виконання яких вважає неможливим.

Оптимізація кількості та розміру місцевих юрисдикцій обумовлює перегляд їх кордонів. З цього приводу також розроблено декілька теорій [11-14], а саме: *голосування ногами, голосування виборчими бюлетенями, добровільні об'єднання, перегляд юрисдикції*.

За останні роки Україна провела низку важливих реформ, закладаючи основу сучасної системи управління державними фінансами. Зокрема, успішно впроваджено сучасну систему казначейського обліку із застосуванням єдиного казначейського рахунку [15]. Кодифіковано національне законодавство з питань оподаткування [16]. Здійснюється модернізація системи податкового адміністрування на основі відмови від традиційного адміністративно-командного стилю до більш сучасного, зорієнтованого на надання суспільних послуг. Із 2017 р. заплановано введення трирічного Державного бюджету України. Розпочато процес децентралізації державного управління в Україні та створено Державний фонд регіонального розвитку України [17].

У 2014 р. частково врегульовано бюджетні правовідносини, пов'язані з упровадженням нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин [18]. Зокрема, розширено наявну дохідну базу місцевих бюджетів шляхом передачі з державного бюджету плати за надання адміністративних послуг та державного мита.

Одночасно закріплено за місцевими бюджетами податок на доходи фізичних осіб за новими нормативами (бюджети міст обласного значення, районів – 60%, обласні бюджети – 15%, бюджет м. Києва – 40%) та податок на прибуток підприємств приватного сектору економіки (обласні бюджети – 10%). Збільшено пропорцію зарахування екологічного податку з 35 до 80%.

Запроваджено збір з роздрібного продажу підакцизних товарів замість збору за виноградарство, садівництво та хмелярство, який надходитиме до місцевих бюджетів, а також розширено базу оподаткування податку на нерухомість (включено до оподаткування комерційного (нежитлового) майна). Введено нову систему вирівнювання за закріпленими загальнодержавними податками (податку на прибуток та податку на доходи фізичних осіб) – залежно від рівня надходжень на одного жителя.

Децентралізація видаткових повноважень у соціально-культурній сфері та чіткий розподіл компетенцій, сформований за принципом субсидіарності. Введено нові види трансфертів (базова дотація, освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів, медична субвенція, субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру, реверсна дотація).

Спрощено процедури надання місцевих гарантій та здійснення запозичень від міжнародних фінансових організацій, а також органам місцевого самостійного надано право вибору установи з обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів та власних надходжень бюджетних установ.

Означені прогресивні зміни у системі взаємовідносин між Державним бюджетом та бюджетами органів місцевого самоврядування України, що розроблені за результатами досліджень позитивних здобутків бюджетних реформ у зарубіжних країнах, зокрема Польщі та Німеччині, мали на меті суттєве розширення повноважень територіальних громад, зокрема на основі перерозподілу завдань, повноважень і ресурсів на національному, регіональному та місцевому рівнях, підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування.

Однак, як свідчить динаміка пропорцій основних бюджетних показників, яку представлено в таблиці, за підсумками 2015 р. проявилися окремі недоліки та недовершеність прийнятих новацій.

Як видно, за рахунок податків фінансується лише третина повноважень органів місцевого самоврядування. При цьому після останньої реформи міжбюджетних відносин позначилася тенденція щодо зменшення частки власних податкових надходжень у фінансуванні видатків на місцевому рівні. Якщо в 2005-2010 рр. частка податкових надходжень місцевих бюджетів коливалася на рівні 45%, то за підсумками 2015 р. вона скоротилася до 35%, або майже на чверть. Аналогічні тенденції відмічаються також і у структурі податкових надходжень зведеного бюджету України. Частка податкових надходжень Державного бюджету України має стійку тенденцію до зростання, а місцевих бюджетів – до зменшення відповідно. Щодо питомої ваги податкових надходжень та видатків місцевих бюджетів у ВВП, частка перших у 2015 р. знизилася на 1 % порівняно із 2010 р., у той час як частка видатків місцевих бюджетів у ВВП зросла на 0,4%.

Динаміка основних бюджетних показників місцевих бюджетів України за 2005-2015 рр., млн грн (%)

| | 2005 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| ВВП | 441452 | 1120585 | 1349178 | 1459096 | 1522657 | 1586915 | 1979458 |
| Податкові надходження зведеного бюджету | 98065,1 | 234447,8 | 334691,9 | 360567,2 | 353968,2 | 367512,0 | 507635,9 |
| Державний бюджет | 74476,4 | 166872,2 | 261605,0 | 274715,2 | 262777,1 | 280178,3 | 409417,5 |
| місцеві бюджети | 23588,7 | 67575,6 | 73086,9 | 85852,0 | 91191,1 | 87333,7 | 98218,4 |
| Витатки зведеного бюджету | 141698,8 | 377842,8 | 416853,6 | 492454,7 | 505843,8 | 523125,7 | 679871,4 |
| Державний бюджет | 89614,9 | 225822,5 | 238584,4 | 271221,9 | 287607,7 | 299616,8 | 402931,4 |
| місцеві бюджети | 52083,9 | 152020,3 | 178269,1 | 221232,8 | 218236,1 | 223508,8 | 276940 |
| Частка податкових надходжень та витатків місцевих бюджетів України у ВВП, % | | | | | | | |
| Податкові надходження | 5,3 | 6,0 | 5,4 | 5,9 | 6,0 | 5,5 | 5,0 |
| витатки | 11,8 | 13,6 | 13,2 | 15,2 | 14,3 | 14,1 | 14,0 |
| Відношення податкових надходжень відповідного бюджету до витатків, % | | | | | | | |
| зведений бюджет | 69,2 | 62,0 | 80,3 | 73,2 | 70,0 | 70,3 | 74,7 |
| Державний бюджет | 83,1 | 73,9 | 109,6 | 101,3 | 91,4 | 93,5 | 101,6 |
| місцеві бюджети | 45,3 | 44,5 | 41,0 | 38,8 | 41,8 | 39,1 | 35,5 |
| Структура податкових надходжень зведеного бюджету України в розрізі бюджетів, % | | | | | | | |
| Податкові надходження, % | | | | | | | |
| Державний бюджет | 75,9 | 71,2 | 78,2 | 76,2 | 74,2 | 76,2 | 80,7 |
| Місцеві бюджети | 24,1 | 28,8 | 21,8 | 23,8 | 25,8 | 23,8 | 19,3 |
| Витатки зведеного бюджету, % | | | | | | | |
| Державний бюджет | 63,2 | 59,8 | 57,2 | 55,1 | 56,9 | 57,3 | 59,3 |
| місцеві бюджети | 36,8 | 40,2 | 42,8 | 44,9 | 43,1 | 42,7 | 40,7 |

Джерело: складено автором за даними Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – 2016. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/>.

Серед пояснень таких негативних трендів у частині розвитку дохідної бази місцевого самоврядування може бути несприятлива зовнішня кон'юнктура, що обумовлює незадовільну динаміку основних показників ключових секторів економіки, яка супроводжується нестабільністю національної валюти, інфляцією, зростанням безробіття, а також внутрішніми чинниками, пов'язаними передусім із недовершеністю бюджетно-податкового планування, а також адміністрування податків.

Висновки і пропозиції. Серед основних стратегічних напрямів сучасної бюджетно-податкової політики, яка має сприяти процесу децентралізації державного управління в Україні та формуванню економічно-спроможних ОТГ, а також стимулюватиме економічне зростання, необхідно виділити посилення економічної ефективності податкової системи України з урахуванням децентралізації державного управління на основі підвищення якості адміністрування податків.

З метою стабілізації ситуації та зниження напруженості у міжбюджетних стосунках у процесі удосконалення податкового законодавства доцільно розглянути можливість зниження ставок оподаткування загальнодержавних податків із одночасним поступовим переміщенням податкового навантаження з мобільних факторів виробництва (капітал та праця) на немобільні (земля, природні ресурси), а також на споживання окремих видів товарів, виробництво яких наносить шкоду навколишньому середовищу (або споживання яких є шкідливим для здоров'я людини).

Окремо слід виділити роботу, спрямовану на зростання числа ОТГ, які демонструють відмінний результат у частині управління власними ресурсами на основі більш широкого використання показників результативності у бюджеті ОТГ для відображення цілей і результатів програм державних видатків. З цією метою доцільно розробляти середньострокові програми підвищення якості управління державними фінансами України та ОТГ на основі оцінки та моніторингу податкового потенціалу ОТГ з урахуванням впровадження прозорих стимулів щодо нарощування ОТГ власної дохідної бази.

Література

1. Глевацька Н.М. Міжнародні стандарти у системі місцевого самоврядування України / Н.М. Глевацька // Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки. – 2009. – № 15. – С. 114-122.

2. Маркевич О.В. Місцеве самоврядування в Україні: європейський досвід та українські реалії / О.В. Маркевич // Літописець. – 2016. – №. 11. – С. 20-23.

3. Балабаєва З. Теорії місцевого самоврядування як джерело пошуку його майбутніх моделей / З. Балабаєва, В. Пономарьов // Актуальні проблеми державного управління. – 2016. – №. 1. – С. 9-14.

4. Управление на местном уровне в развивающихся странах / под ред. Анвара Шаха; пер. с англ. – М.: Изд-во «Весь Мир», 2004. – 328 с. – С. 28.

5. Olson M. The Principle of "Fiscal Equivalence": the Division of Responsibilities Among Different Levels of Government / M. Olson // The American Economic Review. – 1969. – №59(2). – P. 479-487.

6. Oates W. (1969). "The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and Tiebout Hypothesis." *Journal of Political Economy* 77: 957-71.

7. Oates W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich. Olson, Mancur. (1969). "The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government." *American Economic Review* 59 (2): 479-87.

8. Oates W. *Fiscal Federalism* / W. Oates New-York: Harcourt Brace Jovanovich Press, 1972.

9. Мартинов А. Ю. Маастрихтський договір // Енциклопедія історії України : у 10 т. / редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. ; Ін-т історії України НАН України. – К. : Наук. думка, 2009. – Т. 6 : Ла - Мі. – С. 410.

10. Keen M. Vertical Tax Externalities in the Theory of Fiscal Federalism / M. Keen // IMF Staff Papers. – 1998. – №45. – P. 454-485.

11. Tiebout Ch. (1956). "A Pure Theory of Local Expenditures." *Journal of Political Economy* 64 (5): 416-24.

12. Brueckner J. (1982). "A Test for Allocative Efficiency in the Local Public Sector." *Journal of Public Economics* 19: 311-31.

13. Shah A. (1988). "Capitalization and the Theory of Local Public Finance: An Interpretive Essay." *Journal of Economic Surveys* 2 (3): 209-43.; Shah A. (1989). "A Capitalization Approach to Fiscal Incidence at the Local Level." *Land Economics* 65 (4): 359-75; Shah A. (1992). "Empirical Tests for Allocative Efficiency in the Local Public Sector." *Public Finance Quarterly* 20 (3): 359-77.

14. Buchanan J. (1965). "An Economic Theory of Clubs." *Economica* 32: 1-14.

15. Про затвердження Положення про єдиний казначейський рахунок». Державне казначейство: Наказ. Положення від 26.06.2002 р. № 122 [Електронний ресурс]. – 2016. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0594-02>.

16. Податковий кодекс України. Верховна Рада України; Кодекс від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс]. – 2016. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

17. Бюджетний кодекс України. Стаття 24-1. Державний фонд регіонального розвитку [Електронний ресурс]. – 2016. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page3>.

18. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII [Електронний ресурс]. – 2016. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.

Надійшла до редакції 01.12.2016 р.

Г.Ю. Попова, к.е.н

УПРАВЛІННЯ СТУПЕНЕМ ЛІКВІДНОСТІ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОЕКТІВ НА РІЗНИХ ЕТАПАХ ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ

Економіко-організаційні аспекти інвестування знаходяться в центрі уваги багатьох дослідників. У роботах І. А. Бланка, І. Р. Бужко, Г. І. Великоіваненко, В. В. Вітлінського, А. С. Гальчинського, В. М. Гейця, Н. Н. Клименюка, С. І. Наконечного, Ю.З. Драчука, А. А. Пересади, А. І. Сухорукова, Д. М. Черванева, А. І. Яковлева та інших учених закладені основи управління ризиками капіталовкладень. Однак роботи, де розглядаються ризики, пов'язані з можливою ліквідацією інвестиційних проектів на тій чи іншій стадії їх реалізації, нечисленні. Системний, комплексний підхід до обґрунтування стратегії зниження ризиків інвестиційної діяльності поки не реалізований і є однією з найбільш актуальних проблем у сфері організації управління, планування і економічного регулювання.

Проблеми зниження ризиків інвестування знаходяться у центрі уваги авторів. Так, Є. Є. Зражевець підкреслює, що у процесі

© Г.Ю. Попова, 2016