

суспільстві має стати держава. Децентралізація влади і деконцентрація управління – це висхідний пункт ідеології адміністративно-територіальної реформи. Ключова місія місцевого самоврядування – створення та підтримка сприятливого середовища людини, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних послуг на основі сталого розвитку регіону, дотримання прав і свобод усіх мешканців. Модель побудови демократичної політичної системи на засадах плюралізму та вільної конкуренції передбачає горизонтальні механізми самоврядування, функціонування ринкової економіки і громадянського суспільства як провідних агентів соціальної динаміки.

Список використаних джерел

1. Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.carpathia.gov.ua>.

2. Кривцун Д. Чому політики не бояться суспільства? Експерт: «В Україні відсутнє нормальне середовище, яке могло б сформувати справжню еліту та лідерів» [Електронний ресурс] / Д. Кривцун // День. – 2016. – №22, 10 лютого. – Режим доступу: <https://day.kyiv.ua/uk/article/podrobyci/chomu-polityku-ne-boyatsya-suspilstva>.

3. Сорокин П. А. Человек. Цивилизация. Общество / П. А. Сорокин // Общ. ред., сост. и предисл. А. Ю. Соколова: Пер. с англ. – М.: Политиздат, 1992. – 543 с.

*Коляда Тетяна Анатоліївна, кандидат економічних наук, доцент
Університет Державної фіскальної служби України*

РОЛЬ СУСПІЛЬНИХ ФІНАНСІВ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ ВИМІР

Мобілізація та перерозподіл фінансових ресурсів між суб'єктами управління (національний, регіональний та локальний рівень влади), необхідних для забезпечення регіонального розвитку, здійснюється за допомогою двох систем – фінансів суспільного сектору та корпоративних або приватних фінансів. Кожна з цих систем має власну структуру, джерела мобілізації доходів, механізм реалізації функцій, склад яких сформувався під впливом інтересів суспільства (громади) або приватних структур, та законодавчо визначений перелік фіскальних інструментів, необхідний для їх виконання. При цьому ефективність взаємодії зазначених систем безпосередньо впливає на темпи та рівень розвитку регіонів (територіальних громад).

У класичному розумінні суспільні фінанси (public finance) або фінанси суспільного сектору являють собою сукупність державних та муніципальних фінансів, які включають фінансові ресурси бюджетів різних рівнів, державні та муніципальні позабюджетні фонди, а також фінанси державних та муніципальних підприємств, установ та організацій.

Суспільні фінанси є складовою фінансової системи, що пов'язані множинністю зв'язків та взаємодій з іншими ланками фінансів з приводу створення та надання суспільних благ, товарів та послуг, а також реалізації суспільних інтересів на різних територіальних рівнях (наднаціональному, національному, регіональному та локальному) на основі партнерських відносин між державою, бізнесом, територіальною громадою та населенням.

Для забезпечення споживачів суспільними благами не обов'язково їх створювати у суспільному (державному) секторі. Можливі комбінації щодо участі суспільного та приватного секторів у виробництві та фінансуванні суспільних благ. Зазвичай суспільний сектор бере на себе фінансування відповідних програм щодо надання суспільних благ та послуг, делегуючи їх виробництво приватному сектору. При цьому державне фінансування частіше є доцільним у тих випадках, коли благо є неконкурентним (тобто суспільним) або породжує значні зовнішні ефекти (екстерналії), а також у тому випадку, коли ціллю здійснюваної державної політики є перерозподіл доходів [1, с.104].

На різних етапах політико-економічного розвитку держави ефективність функціонування суспільних фінансів залежить від ступеня їх централізації. Тобто економічна ефективність надання суспільних благ і послуг у державі безпосередньо залежить від вирішення питання – на якій основі вони будуть надаватися – централізованій або децентралізованій. Оскільки основою суспільних фінансів для більшості територіальних утворень (громад) є бюджетна система, то саме обрання відповідної моделі міжбюджетних відносин визначає сутність зазначених процесів. Ця проблема набуває особливої актуальності в країнах з ринками, що розвиваються, які розбудовують власні бюджетні системи на демократичних ринкових засадах, де акценти стосовно надання суспільних послуг, на відміну від тоталітарних країн з командно-адміністративною системою управління економікою, зміщені у бік делегування повноважень від органів центральної влади до органів місцевого самоврядування. Сьогодні загальносвітовою тенденцією у державному будівництві є зміцнення інституту місцевого самоврядування та посилення його впливу на соціальні, економічні та політичні процеси у суспільстві.

Виділяють *дві основні теоретичні моделі* фінансових відносин між центром та регіонами – бюджетний унітаризм (централізований та децентралізований) та бюджетний (фіскальний) федералізм. Ключовим фактором, що складає основу моделі організації міжбюджетних відносин в країні, є форма державного устрою.

Модель бюджетного унітаризму являє собою форму внутрішніх міжурядових фінансових відносин, основні принципи організації яких визначає центральна влада. Місцева та регіональна влади при цьому, як правило, відіграють досить пасивну роль. Політика центрального уряду спрямована на забезпечення однакового рівня надання суспільних благ і послуг на всій території держави та подолання фіскальних дисбалансів.

Модель бюджетного федералізму – це форма організації міжбюджетних відносин у багаторівневій бюджетній системі, у якій законодавчо визначаються бюджетні права та обов'язки федерації та суб'єктів федерації, правила їх взаємодії на всіх стадіях бюджетного процесу. При цьому кожен рівень бюджетної системи є самостійним, володіє власними фінансовими ресурсами і виконує закріплені за ним бюджетні повноваження.

В сучасних умовах економічна та фінансова децентралізація є характерною ознакою для більшості європейських унітарних країн, що зумовило формування нового змішаного виду міжбюджетних відносин, що поєднує у собі принципи як бюджетного унітаризму, так і бюджетного федералізму. Тому у багатьох унітарних країнах у сфері міжбюджетних відносин активно почали застосовувати елементи бюджетного федералізму.

У демократичних правових державах місцеве самоврядування (локальний рівень влади) є складовою системи органів влади в країні, а їхня компетенція (обсяг власних та делегованих повноважень) законодавчо визначається центральною владою. При цьому делегованими вважаться повноваження органів центральної виконавчої влади, що надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються рішеннями регіональних органів влади.

Тому пріоритетними питаннями, які слід вирішувати для врегулювання відносин між рівнями бюджетної системи, є визначення переліку завдань (обсягу функцій), які має розв'язувати центр, та які покладаються на органи місцевого самоврядування, та законодавче закріплення дохідних джерел, необхідних для формування власних бюджетних ресурсів для їх виконання.

При цьому необхідно чітко визначити критерії оцінки якості надання суспільних благ та послуг інститутами державного та місцевого рівнів влади. Це може бути 2 основних параметра – конкретність функцій, що на них покладається, та їх обсяг. Оскільки на сьогодні існує багато структур, що дублюють окремі функції як на державному, так і регіональному рівні, що також негативно впливає на ефективність їх виконання та на обсяги фінансування з бюджетів усіх рівнів. Тобто фактично відбувається втрата бюджетних коштів через нераціональне їх використання.

Базуючись на принципі субсидіарності, відповідно до якого ступінь централізації функцій не має перевищувати встановлених меж, німецький вчений Ш. Бланкарт робить висновок, що вища спільність (починаючи від сім'ї та закінчуючи державою) може брати на себе тільки ті функції, які неспроможні виконати нижчі суспільні утворення. За допомогою цього постулату можна протидіяти надмірному засиллю тоталітарної чи централізованої держави [2, с.604].

При цьому надання суспільних благ органами місцевого самоврядування буде ефективнішою через наявність у субнаціональній владі більш повної інформації стосовно потреб населення та більших можливостей у забезпеченні оптимального співвідношення між податковим тягарем і обсягом наданих

суспільних благ. Крім того, надання суспільних благ лише установами, які підпорядковані центральному уряду (фінансуються з державного бюджету за рахунок надання трансфертів), пов'язано зі значними непродуктивними витратами через єдиний підхід до всіх адміністративно-територіальних одиниць щодо визначення їх обсягів, що призводить до перевиробництва суспільних благ на одних територіях та їх недостачі – на інших.

Головна проблема, яку слід вирішити для побудови ефективної та дієвої моделі бюджетної децентралізації, полягає у визначенні податкового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці (територіальної громади) та оптимальному обсязі державних функцій, які доцільно та економічно ефективно делегувати на відповідний місцевий рівень на постійній основі, тим самим перевівши їх у власні функції органів місцевого самоврядування.

Р. Масгрейв, автор теорії, яка в літературі дістала назву “масгрейвівський підхід до фіскального федералізму”, значну увагу приділяв не лише розподілу компетенцій між різними ланками влади в державі стосовно надання суспільних благ та послуг, а також розподілу витратних і податкових повноважень між рівнями влади (бюджетами різних рівнів). Зокрема, Р. Масгрейв вважав, що для формування доходів органів місцевого самоврядування (муніципалітетів – у державах з федеративним устроєм) найбільш підходять майнові податки та податки, що стягуються за принципом еквівалентності послуг, а прогресивні податки на доходи та податки на споживання краще використовувати для формування бюджетів центральних органів влади [3, с.547].

В свою чергу, Ш. Бланкарт пропонував до компетенції земель (територіальних громад) включити корпоративний та прибутковий податки. Оскільки ці податки є більш еластичними, порівняно із податками на споживання, то вони мають бути прерогативою земель (територіальних громад), де легше проконтролювати процеси стягнення й використання надходжень [2, с.629].

Поліваріантність теоретичних засад щодо визначення податкових джерел формування доходів місцевих бюджетів пояснюється різноманітністю практичних підходів до розмежування податкових надходжень між рівнями бюджетної системи у країнах світу. Залежно від історичних, політичних, культурних та економічних чинників кожна країна самостійно визначає та формує структуру податкових надходжень місцевих бюджетів. Тому розподіл податкових надходжень між рівнями бюджетної системи не завжди повністю відповідає теоретичним науковим розробкам, а скоріше є результатом компромісу фіскальних інтересів держави (центрального бюджет) та регіонів (місцеві бюджети).

Оскільки основним індикатором регіонального розвитку є темпи зростання ВВП або ВРП, то пріоритетним напрямом дослідження у цій сфері залишається визначення ступеня впливу процесів децентралізації на економічний розвиток господарських систем різних територіальних рівнів.

Німецький вчений У. Тіссен досліджуючи взаємозв'язок між рівнем фіскальної децентралізації та темпами економічного зростання для високорозвинених країн дійшов висновку, що в країнах з високим рівнем доходу на душу населення середній рівень децентралізації (частка місцевих бюджетів у загальних урядових витратах знаходиться у діапазоні 30-45%) стимулює вищі темпи довгострокового економічного зростання, ніж низький та високий рівні [4]. При цьому для країн з ринками, що розвиваються, автор виявив лінійний зв'язок між зростанням фіскальної децентралізації та вигодами від неї, зокрема темпами економічного розвитку у довгостроковій перспективі, за умови створення інституційно структурованого економічного простору в державі з метою забезпечення ефективної локалізації ресурсів для надання суспільних благ і послуг та мінімізації бюджетних витрат.

Труднощі, які виникають під час фінансування урядом видатків бюджету держави як з унітарним, так і федеративним устроєм, значною мірою пов'язані із недосконалістю або невідповідністю окремих положень Конституції стану міжбюджетних відносин та внутрішньополітичній ситуації в країні.

Вертикаль виконавчої влади базується на засадах управління державою “згори донизу”, у тому числі й в бюджетній сфері, тим самим ігноруючи конгруентність інтересів споживачів державних (суспільних) благ та послуг, платників податків та носіїв прийняття рішень. За таких умов, виникає ситуація, коли рішення щодо включення певної програми до бюджету приймається на рівні центрального уряду (або федерації), а витрати на її фінансування повністю або частково перекладаються на нижчий бюджет.

У результаті неузгодженості та відсутності налагоджених законодавчо визначених комунікацій між учасниками бюджетного процесу виникає ситуація коли регіони намагаються передбачити дії уряду щодо реалізації пріоритетних програм розвитку країни, у свою чергу, органи місцевого самоврядування, намагаються передбачити дії та пріоритети розвитку, які визначаються регіональними органами влади. За таких умов, виникає необхідність розробити регламентовану систему дій усіх учасників бюджетного стратегічного планування [5, с. 245].

Враховуючи, що концепція бюджетного федералізму базується на ідеї, що кожна адміністративно-територіальна одиниця фінансує свої витрати за рахунок власних ресурсів: місцеві витрати фінансуються на регіональному (місцевому) рівні, а національні – на загальнодержавному, то бюджетна децентралізації – це пошук оптимального співвідношення між надання органам місцевої влади максимальної податкової та бюджетної автономії з одночасним запровадженням дієвого державного контролю за прийняттям бюджетних рішень на рівні територіальної громади шляхом створення інституціональних обмежень, які б запобігали виникненню негативних наслідків через нерациональну фіскальну поведінку як жителів конкретного регіону, так і країни в цілому.

Підсумовуючи вищезазначене, в контексті дослідження ролі суспільних фінансів у регіональному розвитку необхідно наголосити про особливо важливе значення бюджетної децентралізації, яка забезпечує підвищення ефективності розподілу ресурсів, стимулює участь територіальної громади у власному розвитку, сприяє підвищенню рівня життя населення, забезпечує рівний доступу громадян до гарантованих державою суспільних благ і послуг на всій території країни, створює умови для стійкого економічного розвитку, як окремих територій, так і країни загалом, за рахунок формування конкурентного середовища та передачі відповідальності на місцевий рівень.

Список використаних джерел

1. Управління відтворенням територіальних економічних систем у фінансовому просторі / В.В. Пилипів. – К.: РВПС України НАН України, 2011. – 400 с.
2. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / Шарль Бланкарт / Пер. з нім. С.І. Терещенко та О.О. Терещенка; Передмова та наук. редагування В.М. Федосова. – К.: Либідь, 2000. – 654 с.
3. Масгрейв Р. А. Государственные финансы: теория и практика / Р. Масгрейв, П. Масгрейв. Пер. с англ. – М.: Бизнес Атлас, 2009. – 716 с.
4. Tiessen U. Fiscal Decentralization and Economic Growth in High Income OECD Countries / U. Tiessen, – Fiscal Studies, Vol. 24, № 3, 2003. – P. 237-274.
5. Коляда Т.А. Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика : [монографія] / Т.А. Коляда. – Ірпінь : Університет ДФС України, 2016. – 396 с.

Пристайко Валерій Володимирович, аспірант кафедри суспільного розвитку і суспільно владних відносин, Національна академія державного управління при Президентові України

ПОНЯТТЯ АНТИКРИЗОВОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

Значні зміни, які відбуваються в Україні під впливом глобалізації, загальносвітових трансформаційних процесів, що призводять до зміни та знищення попередніх зв'язків, вимагають вдосконалення системи управління, проведення державно-управлінських реформ, запровадження ефективних антикризових механізмів, розробки антикризових стратегій та антикризових програм на всіх рівнях управління.

Етимологічне значення слова «криза» пов'язане із грецьким «κρίσις», що означає «складний, загострений стан, різкий перелом або занепад». Інше значення – «вихід, вирішення конфлікту». Криза визначається як різкий, крутий перелом у розвитку подій, важкий перехідний стан, гостре ускладнення з чим-