

9. Цопа Н.В. Управление развитием промышленных предприятий: методология, модели, методы: монография / Н.В. Цопа. – Донецк – Симферополь, ИТ «АРИАЛ», 2010. – 320 с.
10. Біла С.О. Регіони України у післякризовий період: ризики та перспективи розвитку: аналітична доповідь / С.О. Біла, О.В. Шевченко, В.І. Жук, М.О. Кушнір, І. В. Валюшко. – К.: НІСД, 2011. – 38 с.
11. Промисловість Донецької області в порівнянні з регіонами України 2010: статистичний збірник. – Донецьк, 2011. – 84 с.
12. Рекова Н.Ю. Діагностика економічного стану України як ре-зультат розвитку промислових підприємств / Н.Ю. Рекова, О.С. Поважний // Менеджер. – 2010. – №1. – С. 5-17.
13. Ноговіцин О.В. Деякі особливості розвитку технологічної бази машинобудування України / О.В. Ноговіцин, В.А. Тітов, С.Є. Красний // Вісник національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». – Серія: Машинобудування. – 2009. – № 56. – С. 258-262.

336.132.11

*Деркач М.І., д.е.н., доцент,  
Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара*

### **ЗАКОНОМІРНОСТІ РОЗВИТКУ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

Одним із ключових факторів підвищення якості державного управління є його децентралізація. Децентралізація державного управління, насамперед фіскальна, є одним з найважливіших елементів розвитку демократії та ефективним інструментом регулювання економіки. У Європейській хартії місцевого самоуправління [1] задекларовано «право і спроможність органів місцевого самоврядування у межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення».

Останнім часом у більшості промислово-розвинених країнах світу спостерігається тенденція до децентралізації державної влади і, незважаючи на ряд суттєвих відмінностей процесу децентралізації державного управління в різних державах, існують загальні закономірності, які доцільно враховувати при розвитку даного процесу і в Україні.

У економічній літературі є вагомий напрацювання, що пов'язані із визначенням оптимального ступеня державного регулювання економіки, серед яких і децентралізація публічних фінансів. Зокрема, це пошук новітніх ефективних методів державного регулювання економіки у контексті сучасної економічної теорії присвячені глибоко науково обґрунтовані, а також багато в чому провокаційні роботи знаних іноземних науковців З.Хорста [2], Г.Хезлітта [3], П.Хейне [4], Ю.Немеца, Г.Райта [5], Фрідріха фон Хайека, В.Оутса, Я.Брюкнера, К.Фукасаку, Р.Берда, В.Томаса, Д.Кауфмана, Дж.Шарпа [6] та інших. Децентралізація розглядається у світлі зміни ролі урядів, оптимізації процесу державного регулювання економіки, національних особливостей розвитку. Разом з тим, відсутнє комплексне дослідження передумов та чинників, а також теоретичне обґрунтування закономірностей децентралізації фіскальних функцій держави.

Метою статті є теоретичне обґрунтування закономірностей розвитку фіскальної децентралізації державного управління, а також визначення ключових принципів та факторів розвитку децентралізації фіскальних функцій держави.

Закономірності фіскальної децентралізації є суттєвими, постійно повторюваними взаємозв'язками явищ, що визначають етапи і форми процесу становлення й розвитку децентралізації фіскальних функцій держави. Фактично вони є найважливішими тривалими тенденціями із властивими їм суперечностями, які визначають особливості, риси та властивості фіскальної децентралізації державного управління. Аналіз накопиченого міжнародного досвіду децентралізації фіскальних функцій держави і виявлення її основних тенденцій у наших попередніх дослідженнях [2] дає підстави для виділення наступних закономірностей фіскальної децентралізації.

Перша закономірність ґрунтується на тому, що децентралізація державного управління є ефективним інструментом сталого розвитку держави тільки за умови зрілості та високої якості місцевого управління. Чим компетентніше і відповідальніше місцеві чиновники, тим більше позитивних ефектів буде від децентралізації влади. Професіоналізм, відповідальність, чесність, порядність мусять стати основними вимогами у процесі формування нового апарату місцевих чиновників.

Наступна закономірність виключення паралелізму функцій державного управління полягає у тому, що розмежування предметів ведення і компетенції здійснюється таким чином, щоб вони не

пересікалися один з іншим на різних рівнях влади, а взаємна відповідальність за предметами ведення зводиться до мінімуму. Інакше виникає складна система взаємовідносин, яка обертається громіздкістю адміністрування, перекладанням відповідальності за прийняття рішення друг на друга. Отже, децентралізація тим ефективніше, чим менше паралелізм функцій і компетенції різних рівнів державної влади.

Закономірним є те, що роз'єднання політичних та адміністративних відносин, а також встановлення чітких кордонів адміністративної влади і фінансової компетенції сприяє підвищенню ефективності фіскальної децентралізації. Слід чітко відокремлювати професіональних державних службовців від політичних діячів, що дозволить забезпечити довготривалу стійкість і якість державного управління.

Закономірність зростання доходних повноважень, фінансових джерел і компетенції місцевої влади ґрунтується на тому, що податкова політика надає можливість різним рівням бюджетної системи мати свою частку прибутків від економічного розвитку підприємств, регіонів. При цьому місцева влада повинна мати право визначення обсягу тягаря, що покладається на платників податків у межах своєї юрисдикції. Для виконання завдань за дорученням центральної влади нижчестоящим органам влади необхідно виділення відповідних ресурсів з урахуванням обсягу робіт і затрат на їх виконання. Чим більший обсяг функцій органів місцевої влади, тим більший обсяг фінансових ресурсів потребується їй.

Закономірність зближення фіскальних можливостей, рівнів соціально-економічного розвитку і екологічної безпеки регіонів, полягає в узгодженні та вирівнюванні фіскальних можливостей, рівнів соціального, економічного, екологічного розвитку регіонів через децентралізацію державного управління національним господарством, посилення конкуренції між регіонами, створення стимулів до підвищення активності місцевої влади.

Закономірність фіскальної цілісності сталих регіонів полягає в органічному поєднанні природної, екологічної, виробничої, бюджетно-податкової та соціальної сфер регіонів, що об'єднані не випадково, а під впливом певних факторів і передумов.

В основі закономірності територіальної концентрації фіскальних можливостей і фінансових ресурсів лежить зосередження виробничих потужностей і населення, а отже платників податків, у найвигідніших місцях регіонів. Це з одного боку сприяє підвищенню рівня життя населення, що зумовлено високим рівнем зайнятості та розвитком інфраструктури регіону, але з іншого – надмірна концентрація може призвести до небажаних соціальних та екологічних наслідків.

Варто також зауважити, що такі загальні закономірності трансформаційних перетворень як накопичення елементів хаосу, що сприяють асиміляції нових елементів системи, існування й одночасне руйнування старого і заміна його новим, тривалість, поступальність і поетапність трансформаційних перетворень є справедливими і для фіскальної децентралізації.

У цьому контексті слід зазначити, що необхідними умовами ефективною децентралізації державного управління є створення правових основ децентралізації, що чітко визначають права і обов'язки різних рівнів влади; реформування державного управління та інші інституційні реформи, що приведуть організаційні структури центральних і місцевих органів влади у відповідність до їх нових функцій; навчання, технічна підтримка та інші заходи інституційного будівництва з метою одержання належної якості роботи державних службовців на місцевому рівні; надання підтримки партнерам з громадянського суспільства і приватного сектору, що можуть забезпечити підзвітність місцевих органів влади і допомогти реалізувати належне надання послуг державою на місцевому рівні. Отже, існує пряма залежність ефективності децентралізації фіскальних функцій держави від випереджального розвитку якісного кадрового потенціалу, належної законодавчої бази, відповідної інституційної інфраструктури. З іншого боку, в умовах наявності корупції та непрофесіоналізму місцевих чиновників, відсутності відповідної правової основи та ефективної координації дій між різними рівнями влади децентралізація державного управління пов'язана з існуванням певних ризиків, зокрема посиленням диференціації доходів і рівня життя населення, нерівномірності доступу до ресурсів, макроекономічної дестабілізації [3, с.9].

На основі сформульованих закономірностей фіскальної децентралізації розроблено десять ключових принципів її розвитку:

1. Принцип антропологізму – це визнання людини, її інтересів і потреб у якості основних цінностей забезпеченню яких слугує фіскальна децентралізація. Завдяки реалізації даного принципу проведення децентралізації фіскальних функцій держави забезпечить сталий розвиток держави. Фіскальна децентралізація не є самоціллю, а є механізмом забезпечення соціально-орієнтованої екологобезпеченого економічного розвитку.

2. Принцип поступальності передбачає поетапне впровадження децентралізації державного управління. Підготовчий етап обов'язково повинен включати ряд заходів щодо розбудови потенціалу органів місцевого самоврядування, підвищення професійного рівня місцевих чиновників. Тільки за умов забезпечення «зрілості» місцевої влади можна починати процес децентралізації. Наступними етапами повинні стати напрацювання виваженої політики і створення відповідної інституційної інфраструктури, а також послідовна передача державних функцій від центральної до місцевої влади. Важливо також забезпечити взаємозв'язок усіх етапів даного процесу та комплексність заходів на кожному етапі, проведення реформ «пакетом» заходів, що пов'язані єдиною метою та стратегією.

3. Принцип партнерства, відповідно до якого децентралізація мусить відбуватися на основі тісного, реального, доброзичливого співробітництва між центральною і місцевою владою, громадянським сектором, бізнесом шляхом узгодження і конструктивного діалогу. Усі зацікавлені сторони мусять бути заздалегідь поінформованими про будь-які рішення та інші питання, що виникають у процесі децентралізації. Втягнення у децентралізацію широких верств населення і громадянського суспільства забезпечить відповідність принципам демократії та підвищить ефективність даного процесу.

4. Принцип прозорості забезпечує прозорість і публічність прийняття будь-яких рішень місцевою владою, прийняття та виконання бюджету. Цей принцип є одним з визначальних, оскільки тільки за таких умов місцеві громади зможуть забезпечити контроль прийнятих місцевою владою рішень, оцінити якість їх виконання, вимагати відповідності заходів потребам даної адміністративно-територіальної одиниці, впливати на результативність діяльності органів місцевого самоврядування.

5. Принцип автономності передбачає гарантовані права і реальну здатність місцевої влади регламентувати і управляти істотною частиною суспільних справ відповідно до законодавства в інтересах місцевого населення. Даний принцип пов'язаний із принципами делегування та субсидіарності, відповідно до яких ефективним вважається делегування державних функцій тим органами влади, що знаходяться якнайближче до громадян.

6. Принцип відповідальності передбачає обов'язок місцевої влади забезпечити мінімальні стандарти якості суспільних послуг, що відносяться до компетенції даних органів, і публічно звітувати за витрачені кошти та результати своєї діяльності. Підвищення відповідальності органів державного управління за прийняті рішення, результати їх власної діяльності легше і простіше забезпечити саме на місцевому рівні.

7. Принцип справедливості гарантує рівні умови і можливості для усіх місцевих органів влади з метою досягнення поставлених задач при здійсненні своїх повноважень. Даний принцип передбачає забезпечення центральними органами влади рівних як правових, соціально-економічних умов, так і фіскальних можливостей регіонам, органам управління різних адміністративно-територіальних одиниць певної держави.

8. Принцип виключності (повноти) передбачає, що будь-які повноваження, що надаються місцевим органам влади, мусять бути повними і виключними, їх здійснення не може бути оскаржене чи обмежене іншим органом влади, окрім випадків передбачених законом. Даний принцип дозволить не тільки підвищити статус органів місцевої влади, покращити їх імідж, престиж, але й посилить їх відповідальність у межах власної компетенції.

9. Принцип відповідності повноважень ресурсам передбачає, що фінансові та матеріальні ресурси, що знаходяться у розпорядженні місцевим органам влади, повинні відповідати розміру і характеру наданих їм повноважень з метою забезпечення ефективної реалізації останніх у повному обсязі. Цей принцип тісно корелює з принципом опори на власні ресурси та принципом збалансованості.

10. Принцип фінансової солідарності полягає у фінансовій підтримці з боку держави найменш розвинених адміністративно-територіальних одиниць, зокрема шляхом застосування механізмів справедливого розподілу фінансових коштів. У межах забезпечення даного принципу використовується система міжбюджетних трансфертів, які використовуються з метою подолання статичного і динамічного дисбалансів місцевих бюджетів.

Усі ці принципи необхідно враховувати у процесі формування і прийняття концепції децентралізації фіскальних функцій держави у контексті забезпечення сталого розвитку держави. Разом з тим, сам процес фіскальної децентралізації державного управління знаходиться під впливом цілого ряду чинників різного характеру. Принципово чинники фіскальної децентралізації можна розділити на внутрішні, які відображають національну специфіку запровадження даного процесу, та зовнішні, що відбивають вплив інших держав світу, міжнародних організацій і глобалізаційних

процесів у цілому. Слід зауважити, що процес децентралізації фіскальних функцій держави знаходиться під переважним впливом внутрішніх чинників, тому саме їм приділена особлива увага.

До зовнішніх чинників можна віднести вплив міжнародних організацій та іноземних урядів, вплив інших зовнішніх сил на місцевий розвиток, «ефект демонстрації», а також «навчання дією». Так, вплив міжнародних організацій може виявлятися у фінансуванні програм підтримки національних реформ і проєктів щодо розбудови відповідної інфраструктури, обміні іноземним досвідом, наданні консультацій міжнародних експертів, проведенні незалежного моніторингу тощо. «Ефект демонстрації» виявляється у взаємовпливі споживчих уподобань. Наприклад, у промислово-розвинених країнах світу популярними є державна підтримка екологічно чистих виробництв і якісної переробки і утилізації промислово-побутового сміття, стимулювання споживання екологічно чистих продуктів, підвищення відповідальності місцевих органів влади за надання відповідних суспільних послуг. Це не може не впливати на інші країни світу, які поступово переймають досвід передових країн і впроваджують його на своїх територіях. У цьому контексті ефективним зовнішнім чинником є також «навчання дією», тобто розробка і впровадження прогресивними країнами відповідних законодавчо-нормативних актів, стратегічних планів розвитку міст та інших адміністративно-територіальних одиниць, концепцій децентралізації державного управління з подальшою передачею цього досвіду іншим державам світу з метою його адаптації до їх національних умов.

Внутрішні чинники децентралізації фіскальних функцій держави доцільно поділити на історичні, законодавчо-інституційні, політичні, соціально-економічні.

До історичних внутрішніх чинників відносяться особливості історії державотворення відповідної країни, наявність історичних передумов децентралізації державного управління.

Законодавчо-інституційні чинники включають специфіку національної нормативно-законодавчої бази з питань децентралізації державного управління, організації місцевого самоврядування та інших пов'язаних з цим питань, а також стан реформування інституційних змін.

Форма державного устрою, ступінь демократизації суспільства, розвиненість демократичних інститутів, наявність політичної волі є основними політичними чинниками розвитку децентралізації управління.

І насамкінець, слід зазначити, що соціально-економічні чинники є чи не найважливішими для фіскальної децентралізації, оскільки передбачають наявність належних фінансових та інших ресурсів, зацікавленість у даному процесі й мотивацію громадян і суб'єктів господарювання, рівень урбанізації в державі, належний стан економічного розвитку, розвиненість транспортної, інформаційної, інституційної інфраструктури.

Слід звернути особливу увагу на той факт, що децентралізація не працює, якщо вона не зумовлена конкретними потребами і можливостями як держави у цілому, так і окремих територій, їх мешканців і юридичних осіб, що здійснюють свою діяльність у межах кордонів даних територій.

Найважливіші тривалі тенденції фіскальної децентралізації переростають у закономірності фіскальної децентралізації, які є суттєвими, постійно повторюваними взаємозв'язками явищ, що визначають етапи і форми процесу становлення й розвитку децентралізації фіскальних функцій держави. Зокрема основними з них є закономірності компетенції чиновників, виключення паралелізму, роз'єднання політичних і адміністративних відносин, зростання доходних повноважень, зближення фіскальних можливостей, рівнів соціально-економічного розвитку і екологічної безпеки регіонів, фіскальної цілісності сталих регіонів, територіальної концентрації фіскальних можливостей. Загальні закономірності трансформаційних перетворень (накопичення елементів хаосу, що сприяють асиміляції нових елементів системи, існування й одночасне руйнування старого і заміна його новим, тривалість, поступальність і поетапність трансформаційних перетворень) є також справедливими і для фіскальної децентралізації.

Ключовими принципами ефективною децентралізації фіскальних функцій держави є антропологізм, поступальність, партнерство, транспарентність, автономність, відповідальність, виключність, справедливість, відповідність повноважень ресурсам, фінансова солідарність. Разом з тим, сучасний розвиток фіскальної децентралізації державного управління перебуває під впливом зовнішніх («ефект демонстрації»), вплив міжнародних організацій та іноземних урядів, «навчання дією») і внутрішніх чинників. Внутрішні чинники діляться на історичні (історія державотворення країни, наявність історичних передумов децентралізації державного управління), політичні (форма державного устрою, ступінь демократизації суспільства, наявність політичної волі), законодавчо-інституційні (особливості національної нормативно-законодавчої бази з цих питань, стан реформування інституційних змін), соціально-економічні (наявність належних ресурсів, зацікавленість і мотивація громадян і суб'єктів господарювання, рівень урбанізації, рівень

економічного розвитку, розвинена інфраструктура засобів зв'язку) та мають вирішальний вплив на розвиток даного процесу. Проте, децентралізація державного управління матиме очікуваний позитивний ефект тільки тоді, коли вона зумовлена політичною волею і мотивацією правлячої еліти з чіткою детермінацією конкретних потреб і можливостей держави.

Література

1. Європейська хартія місцевого самоврядування: 1985 / Рада Європи. – Офіц. вид. – Страсбург, 1985: [електронний ресурс]; [офіційний переклад]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/book/varnaly/008.htm>
2. Хорст З. Эффект кобры. Как можно избежать заблуждений в экономической политике: [електронний ресурс] / З.Хорст. - Режим доступу: <http://p16q48.firstvds.ru/zibert/content.html>
3. Хезлитт Г. Типичные ошибки государственного регулирования экономики: [електронний ресурс] / Г.Хезлитт. – Режим доступу: <http://p16q48.firstvds.ru/hezl/content.html>
4. Хейне П. Экономический образ мышления: [електронний ресурс] / Пол Хейне; [пер. с англ. под ред. Чайкун С.]. - М.: Издательство "Каталаксия", 1997. – Режим доступу: <http://p16q48.firstvds.ru/heine.html>
5. Райт Г. Роль урядів / Глен Райт // Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі / [пер. з англ.] – К.: Основи, 1998. – С. 49-52.
6. Sharpe J. Local Government: size, efficiency and citizen participation / J.Sharpe. – Strasbourg: Council of Europe, Steering committee on Local and Regional Authorities, 1994. – 94 p.
7. Деркач М.І. Децентралізація фіскальних функцій держави у контексті забезпечення сталого розвитку України: монографія. – Д.: Стиль, 2011. – 420с.
8. Доклад о человеческом развитии. Децентрализация и человеческое развитие. Узбекистан – 2005. – ПРООН, ЦЭИ. – 2005. – 117 с.

336.225.673; 338.242

*Васьківка Т.В., к.е.н., професор,  
Жадан І.В., здобувач,  
Національний університет ДПС України*

**ПОДАТКОВИЙ КОНТРОЛЬ ВЕЛИКИХ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ В УМОВАХ  
РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

В умовах сучасних викликів ХХІ століття, обумовлених світовими глобалізаційними перетвореннями, стратегічною метою для України стає реалізація державної регуляторної політики, спрямованої на зближення з Європейським союзом. Такий напрямок сприятиме зміцненню позицій України на міжнародній арені, підвищить конкурентоздатність вітчизняного виробництва, створюватиме умови для покращення інвестиційного клімату. Варто зазначити, що перспектива набуття Україною статусу рівноправного члена Євросоюзу на пряму залежить від деяких вкрай важливих змін у економічній, соціальній, правовій сферах розвитку нашої держави. Зокрема, першочергового якісного вдосконалення потребує вітчизняне законодавство, адже саме воно є тим механізмом, на основі якого функціонує держава в цілому. Особливої уваги, на думку авторів, заслуговують зміни у сфері оподаткування. За оцінками експертів Міжнародного валютного фонду, система оподаткування України за своєю структурою та дією регулюючих механізмів була та залишається однією з найскладніших у світі. Тому її вдосконалення вимагає від державних структур особливої підготовки та зваженого підходу.

З цією метою, в Україні проводиться ряд конструктивних реформ щодо стабілізації, гармонізації та імплементації вітчизняного податкового законодавства до європейських стандартів нормотворення, з урахуванням національних інтересів та пріоритетів подальшого розвитку нашої держави. Основним індикатором успішного виконання цих завдань і позитивних зрушень у податковій сфері та економіці країни стало прийняття та введення в дію Податкового кодексу України.

Авторами був проведений порівняльний аналіз теорії та практики адміністрування податків і зборів за системою, регламентованою нормами Податкового кодексу. За результатами цього дослідження, можна зробити висновок, що консолідація податкового законодавства в єдиному нормативно-правовому акті якісно покращила, гармонізувала та підвищила ефективність роботи системи оподаткування як скоординованого механізму системи регуляторної політики держави щодо акумулювання грошових коштів у бюджет країни. При цьому, безперечним підтвердженням його дієвості є позитивний вплив на діяльність великого, середнього та малого бізнесу. Так, за даними