

ПОДАТКОВА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Актуальність. Світова та внутрішня кризи практично паралізували економічну систему України. Сучасна економічна система України характеризується складною внутрішньою економічною ситуацією, обумовленою зокрема процесом децентралізації державного управління. Несприятливі зовнішні умови в поєднанні із низькими темпами зростання ВВП та незадовільною динамікою ключових секторів економіки, високою інфляцією, нестабільністю обмінного курсу національної грошової одиниці, ускладнюють процес управління фінансовими ресурсами держави, розбалансовуючи фінансову систему України. Відповідно, актуальності набувають розробки, що спрямовані на підготовку пропозицій бюджетно-податкового характеру зокрема, щодо стабілізації економічної ситуації та стимулювання економічного зростання.

Низька результативність державних видатків, недостатні обсяги інвестицій у розвиток інфраструктури, недовершеність адміністрування процесу формування бюджетних доходів в частині податкового адміністрування, а також планування і прогнозування бюджетних показників, хронічна дефіцитність Державного та профіцитність місцевих бюджетів України у поєднанні з негнучкими моделями фінансового управління ускладнюють проведення ефективної економічної політики, податково-бюджетної у тому числі, в умовах децентралізації державного управління в Україні.

Аналіз досліджень та постановка проблеми. Проблемам державному регулюванню економіки, у 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, зокрема, 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, В.М. Опаріна, В.К. Симоненка, В.Ф. Столярова, В.М. Федосова та інших. У працях цих авторів дискутуються проблемні питання та надаються науково-практичні рекомендації у сфері управління державними фінансами, податковою системою у тому числі.

Однак, у процесі глобалізації економіки, змін у зовнішніх та внутрішніх умовах функціонування економічної системи України, обумовлених децентралізацією державного управління, наукові дослідження, спрямовані на розробку пропозицій щодо вдосконалення податкової системи, її адаптації до поточної ситуації та поступового перетворення податкової політики на потужний інструмент економічного розвитку в умовах децентралізації державного управління, не втрачають своєї актуальності.

Означене дозволяє сформулювати мету дослідження, яка полягає у визначенні окремих напрямів подальшого розвитку податкової системи України в умовах децентралізації державного управління з урахуванням світового досвіду та поточної динаміки основних показників, що характеризують цю сферу.

Виклад основного матеріалу. У результаті процесів децентралізації в Україні органи місцевого самоврядування отримують більшу автономію. Розширюється сфера їх повноважень, відповідно зростають і обсяги державних фінансових, що надходять в їх розпорядження. Органи місцевого самоврядування приймають все більше рішень щодо здійснення державних інвестицій, а також експлуатації і обслуговування найбільших і найважливіших об'єктів інфраструктури, в частині фінансування робіт з експлуатації, технічного обслуговування і оновлення основних фондів. Передусім, це сфери охорони здоров'я, освіти та комунальних послуг. Проте, означені повноваження потребують відповідного фінансового забезпечення як у формі власних доходів нових адміністративно-територіальних утворень, так і у вигляді спеціалізованих субвенцій та субсидій із Державного бюджету України.

У теорії децентралізація означає передачу відповідальності за збільшення видаткової і дохідної частин бюджету на місцевий рівень [1]. Децентралізована система має забезпечувати рівень, якість і зміст суспільних послуг та узгоджуватися з уподобаннями виборців, забезпечуючи наявність стимулів щодо ефективності надання таких послуг. У теорії фінансової децентралізації в регіональному і місцевому фінансовому управлінні виділяють три основні моделі децентралізованого управління: *деволюція*, *делегація* і *деконцентрація* [2].

Деякі теорії, що отримали загальне визнання, наводять серйозні аргументи на користь децентралізації процесу прийняття рішень і надання органам місцевого самоврядування більшої суспільної значущості та ваги на основі ефективності, підзвітності і керованості, а також автономності, у тому числі щодо формування та розподілу фінансових ресурсів. Місцева влада вважається більш інформованою щодо потреб місцевого населення порівняно із органами управління вищого рівня. Відповідно, органи місцевого самоврядування краще справляються з соціально-культурною неоднорідністю регіону, та створюють умови для економічного зростання через більш якісне визначення відповідності між місцевими потребами і необхідними послугами, і більш якісне виконання своїх обов'язків. Виникають передумови щодо скорочення управлінського апарату органів місцевого самоврядування [3]. Відзначаються також передумови для зниження рівня корупції через політичну конкуренцію і зростання відповідальності місцевих органів влади [4] та зниження соціальної нерівності [5].

Вибір тієї чи іншої моделі міжбюджетного регулювання є досить складним питанням для кожної держави. Дослідження питання класифікації і вибору типів моделей міжбюджетного регулювання знайшли широке відображення в працях багатьох науковців і практиків [6].

Загалом, відносна значущість місцевих органів влади в індустріально розвинених країнах визначається шляхом порівняння двох показників: частки в консолідованих суспільних видатках і процентного

відношення місцевих витрат до розмірів ВВП. За обома показниками лідирують скандинавські країни; за ними йдуть Великобританія і США. Канада, Франція і Німеччина замикають цей список. Виділяються місцеві органи влади Данії, на які припадає до 50% всіх витрат, що становить приблизно 30% ВВП. Серед

нових індустріальних країн Нова Зеландія займає відокремлене положення при рівні місцевих витрат менше 3% ВВП. Щодо України, то на рівні 40% (10-12% ВВП) сукупних витрат зведеного бюджету фінансують місцеві органи влади (табл. 1).

Таблиця 1

**Податкові надходження та витатки зведеного бюджету України
за 2005-2015 рр.**

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1.1. Частка податкових надходжень та витатків бюджетів України у ВВП, %							
Податкові надходження зведеного бюджету	22,2	20,9	24,8	24,7	23,2	23,2	25,6
Державний бюджет	16,9	14,9	19,4	18,8	17,3	17,7	20,7
місцеві бюджети	5,3	6,0	5,4	5,9	6,0	5,5	5,0
Витатки зведеного бюджету	32,1	33,7	30,9	33,8	33,2	33,0	34,3
Державний бюджет	20,3	20,2	17,7	18,6	18,9	18,9	20,4
місцеві бюджети	11,8	13,6	13,2	15,2	14,3	14,1	14,0
1.2. 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
1.3. Структура податкових надходжень зведеного бюджету України в розрізі бюджетів, %							
1.3.1. Податкові надходження зведеного бюджету							
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
1.3.2. 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/>.

При цьому лише 43-45% з них забезпечуються доходами органів місцевого самоврядування, у тому числі на рівні 35% за рахунок податків, що зараховуються до складу доходів місцевих бюджетів. Решта витрат фінансується з Державного бюджету у вигляді міжбюджетних трансфертів. Оскільки тема фінансового забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування в умовах зміни основних акцентів у державному управлінні є достатньо широкою, на цьому етапі дослідження доцільно визначитися із проблемами розвитку доходної частини бюджетів органів місцевого самоврядування, ОТГ зокрема.

Динаміка і тенденції основних макроекономічних показників і пропорцій, що характеризують бюджетно-податкову сферу, передусім, у 2008-2009 рр. та 2014-2015 рр., зазнали суттєвих змін. Аналіз динаміки надходжень доходів зведеного бюджету України дозволяє оцінити ефективність податкової політики України, а також визначити основні заходи щодо її удосконалення в бюджетно податковій сфері, спрямовані на стабілізацію економічної ситуації та стимулювання економічного зростання.

Аналізуючи структуру доходів зведеного бюджету можна констатувати, що основну частку доходів бюджету формують податкові надходження (див. табл. 1). Аналіз динаміки їх частки у ВВП дозволяє припустити що посилення загального податкового навантаження¹ на економіку України із одночасним зменшенням податкового навантаження на капітал. У той же час,

якщо у деяких розвинених державах на душу населення у рік припадає до 20 тис. дол. США податкових надходжень, то в Україні – 2 тис. дол. США. В номінальному виразі податкові надходження зведеного бюджету України зростають темпами, що випереджають зростання ВВП на 5-7%. У 2015 р. було отримано доходів більше ніж у 16 разів порівняно з 2000 р.

З рисунку видно, що уповільнення темпів зростання фізичних обсягів ВВП практично завжди супроводжується зростанням індексу споживчих цін (ІСЦ). Однак, стійкої залежності між питомою вагою податкових надходжень зведеного бюджету у ВВП та індексами цін за результатами аналізу коефіцієнтів кореляції на інтервалі 2000-2015 рр. не виявлено.

Відзначається тісний обернений зв'язок між індексом фізичного обсягу ВВП та індексом споживчих цін (коефіцієнт кореляції дорівнює (-0,4)). Одночасно, відстежується майже пряма залежність (коефіцієнт кореляції дорівнює 0,90) між темпами зростання фізичних обсягів ВВП та капітальними інвестиціями (КІ), а також обернена (коефіцієнт кореляції (-0,39)) між податковим навантаженням та темпами зростання КІ.

Отже, попередній аналіз тісноти взаємозалежності темпів приросту фізичних обсягів ВВП та капітальних інвестицій із рівнем податкового навантаження на економіку дозволяє припустити, що підвищення останнього негативно впливає на динаміку реального зростання національної економіки.

Аналізуючи базу місцевих бюджетів в Україні доцільно розглянути тенденції, що відбуваються у цій

¹ Податкове навантаження вимірюється шляхом визначення частки загальних податкових надходжень у ВВП

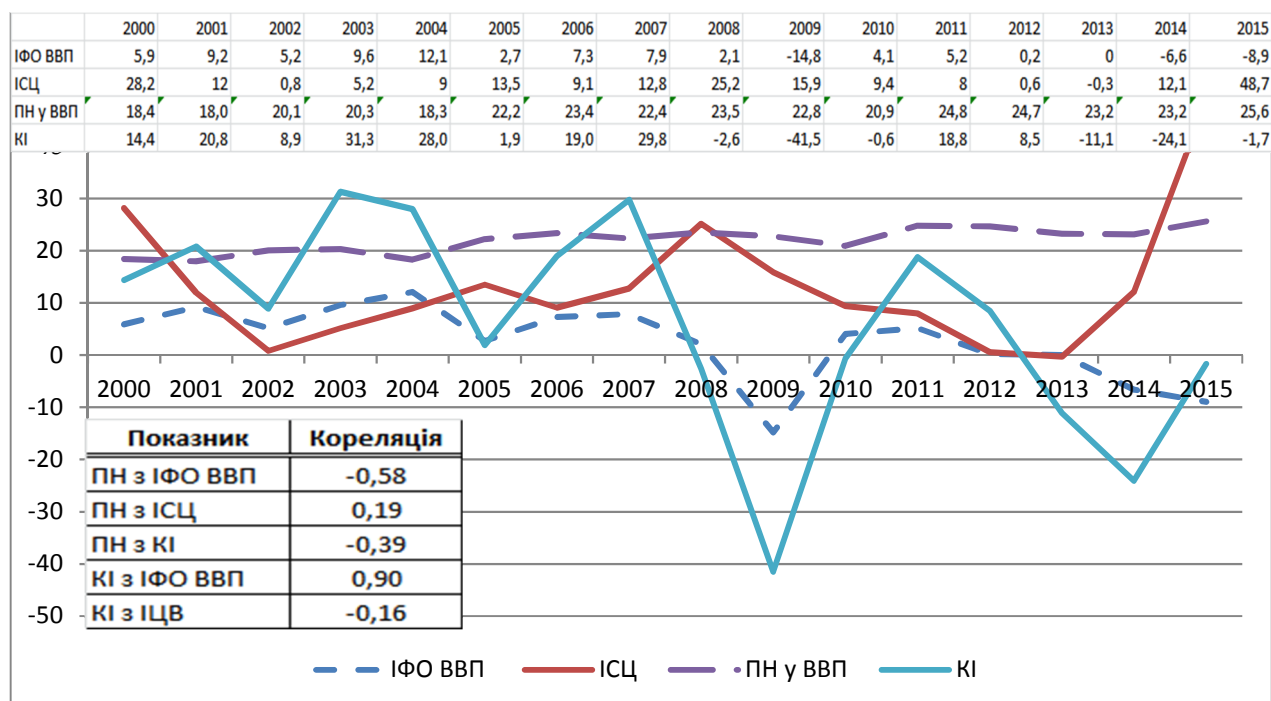
[Електронний ресурс]. - ОЕСР. – Режим доступу: <https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm>.

сфері в економічно-розвинених країнах. Так, в середньому країни-члени ОЕСР демонструють падіння податкового навантаження на економіку. Натомість, зростає частка у ВВП податкових доходів у місцевих юрисдикцій. Проте, в розрізі окремих країн відмічаються суттєві розбіжності стосовно співвідношення сукупних та місцевих податкових надходжень, а також їх частки у ВВП. США, Канада, Австралія, Великобританія, Японія, Ізраїль мають більш ліберальні режими оподаткування порівняно із північно-європейськими країнами та країнами – старими членами ЄС.

Частка сукупних податкових доходів у цих країнах коливається на рівні 28-32% ВВП, в той час, як місцеві податки формують на рівні 5-10% сукупних податкових надходжень, або від 1 до 3% ВВП цих країн за відповідний рік. На фоні загального тренду

щодо падіння частки сукупних податкових надходжень у ВВП, відмічається відповідне зменшення частки місцевих податків у ВВП [7].

В табл. 2 представлена динаміка частки доходів у ВВП зведеного, Державного та місцевих бюджетів України в розрізі джерел надходжень. В цілому Україна порівняно із країнами-членами ОЕСР займає середні позиції за показниками частки податкових надходжень Державного та місцевих бюджетів у ВВП. Починаючи з 2010 р. позначилася тенденція щодо нарощування податкового навантаження на економіку за рахунок податків на споживання, які зараховуються до Державного бюджету України. Значно більш ніж у два рази скоротилася частка податку на прибуток підприємств у доходах зведеного бюджету України.



ІФО ВВП – індекс фізичного обсягу ВВП, %; ІСЦ – індекс споживчих цін, %; КІ – капітальні інвестиції, %; ПН у ВВП – частка податкових надходжень зведеного бюджету України у ВВП, %

Рис. 1. Динаміка питомої ваги ПН у ВВП та окремих макроекономічних змінних за 2000-2015 рр., %

Джерело: Розраховано автором із використанням програмного забезпечення Microsoft Excel за даними: Статистичний щорічник України / Державна служба статистики України. – 2016. – 575 с.

Таблиця 2

Структура доходів бюджетів України та динаміка їх частки у ВВП, %

1	2005		2010		2015	
	структура	у % до ВВП	структура	у % до ВВП	структура	у % до ВВП
2	3	4	5	6	7	
Доходи, млн грн	134183,2	30,4	314506,3	28,1	652031,0	32,9
Державний бюджет	77,4	23,5	74,4	20,9	82,0	27,0
місцеві бюджети (без урах. оф. трансф.)	22,6	6,9	25,6	7,2	18,0	6,1
Податкові надходження, млн грн	98065,2	22,2	234447,7	20,9	507635,9	25,6
Державний бюджет	75,9	16,9	71,2	14,9	80,7	20,7
місцеві бюджети	24,1	5,3	28,8	6,0	19,3	5,0
у тому числі						
податок та збір на доходи фізичних осіб, млн грн	17325,2	3,9	51029,3	4,6	99983,2	5,1
Державний бюджет	4,8	0,2	0,0	0,0	45,1	2,3
місцеві бюджети	95,2	3,7	100,0	4,6	54,9	2,8

1	2	3	4	5	6	7
Податок на прибуток підприємств, млн грн	23464,0	5,3	40359,1	3,6	39053,2	2,0
Державний бюджет	99,2	5,3	99,0	3,6	89,0	1,8
місцеві бюджети	0,8	0,0	1,0	0,0	11,0	0,2
Податок на додану вартість, млн грн	33803,8	7,7	86315,9	7,7	178452,4	9,0
Державний бюджет	100,0	7,7	100,0	7,7	100,0	9,0
місцеві бюджети	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Акцизний податок, млн грн	7945,0	1,8	28316,1	2,5	63121,5	3,6
Державний бюджет	100,0	1,8	100,0	2,5	89,1	3,2
місцеві бюджети	0,0	0,0	0,0	0,0	10,9	0,4
Неподаткові надходження, млн грн	31778,0	7,2	73837,0	6,6	140154,4	7,1
Державний бюджет	88,9	6,4	88,1	5,8	85,6	6,1
місцеві бюджети	11,1	0,8	11,9	0,8	14,4	1,0

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

Щодо зменшення частки місцевих податків України у ВВП (див. табл. 1-2), доцільно зауважити, що тенденції перерозподілу загального обсягу податкових надходжень на користь Державного бюджету України в умовах, коли зростає частка податку на прибуток підприємств, яка лишається у розпорядженні місцевих органів влади України, свідчать про звуження власної ресурсної бази органів місцевого самоврядування.

Висновки і пропозиції

Результати проведеного дослідження надають можливість сформулювати окремі напрями удосконалення бюджетно-податкового законодавства України із акцентом на зміцнення дохідної бази органів місцевого самоврядування. Серед основних стратегічних напрямів сучасної бюджетно-податкової політики, яка має сприяти процесу децентралізації державного управління в Україні та формуванню економічно-спроможних Об'єднаних територіальних громад (ОТГ) необхідно виділити посилення економічної ефективності податкової системи України з урахуванням децентралізації державного управління та підвищення якості адміністрування податків. З цією метою доцільно поступово нарощувати частку податку на прибуток підприємств та акцизного податку, що лишається у розпорядженні органів місцевого самоврядування, а також розглянути доцільність розширення переліку місцевих податків і зборів. Означене, крім іншого, сприятиме зменшенню недоїмки (податкового боргу) зі сплати загальнодержавних податків, а також стимулюватиме

ОТГ до розвитку виробництва на своїх територіях, залучення інвестицій, створення додаткових робочих місць тощо.

Список використаних джерел

1. Reingewertz, Y. Fiscal Decentralization – a Survey of the Empirical Literature / Y. Reingewertz. – MPRA Paper №9889. – 2014. – 46 p.
2. Ebel, R. D. Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations, World Bank Institute., Distance Learning Modules, Budapest, 1999. – P. 4.
3. Prud'Homme, R. The Dangers of Decentralization / R. Prud'Homme // The World Bank Research Observer. – 1995. – №10(2). – P. 201-220.
4. Brennan, G. The Power to Tax: Analytic Foundations of a Fiscal Constitution / G. Brennan, J. Buchanan. – Cambridge University Press, 1980. – 231 p.
5. Rodriguez-Pose, A. Is Fiscal Decentralization Harmful for Economic Growth? Evidence from the OECD Countries / A. Rodriguez-Pose, R. Ezcurra // Journal of Economic Geography. – 2010. – №11(4). – P. 619-644.
6. Burgess M. Federalism and European union: the building of Europe, 1950–2000 [Електронний ресурс] / M. Burgess // Routledge is an imprint of the Taylor & Francis Group. – 2000. – 305 p. – 2016. – Режим доступу: <http://www.untag-smd.ac.id>.
7. Revenue Statistics - OECD countries: Comparative tables [Електронний ресурс]. – 2016. – Режим доступу: <https://stats.oecd.org>.

Є. М. Палига

д-р екон. наук

Українська академія друкарства, м. Львів

РЕСТРУКТУРИЗАЦІЯ ПІДПРИЄМСТВ ВИДАВНИЧО-ПОЛІГРАФІЧНОЇ ГАЛУЗІ ЯК ОСНОВА СТРАТЕГІЇ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ І РОЗВИТКУ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ

Постановка проблеми. Світова економічна криза, непродумана державна політика загострили проблематику діяльності в ринковому середовищі розвитку корпоративного управління підприємств ВПГ, сфор-

мованих на сьогодні в потужну видавничу сферу України з організаційного структурного управління державною акціонерною компанією Укрвидавполіграфії.