

DOI: 10.32999/ksu2307-8030/2019-34-26

УДК 330.34:332.142

**Худолей В.Ю.***доктор економічних наук, професор, ректор  
ПВНЗ «Міжнародний науково-технічний університет  
імені академіка Юрія Бугая»***Гречко А.В.***кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри економіки і підприємництва  
Національного технічного університету України  
«Київський політехнічний інститут  
імені Ігоря Сікорського»*

## ВПЛИВ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИХ ЗМІН НА ФІСКАЛЬНЕ СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНАЛЬНИХ СУБ'ЄКТІВ

У статті встановлено вплив інституціональних змін на фінансове стимулювання розвитку регіональних суб'єктів. З'ясовано, що практика державного управління у розвинутих країнах світу показує високу ефективність використання фінансових стимулів як інструментів забезпечення розвитку окремих регіонів. Однією з основних рис, притаманних фінансовим стимулам, є сконцентрованість впливу, що виявляється у чіткій спрямованості стимулу відповідно до економічного змісту інструменту, у який він вмонтований. Установлено, що в основі децентралізації лежить процес делегування, тобто передачі повноважень на нижчі рівні, що дає змогу забезпечити зростання ефективності використання бюджетних коштів за рахунок надання необхідного рівня самостійності у прийнятті рішень про розподіл бюджетних ресурсів згідно з потребами місцевого населення.

**Ключові слова:** інституціональні зміни, децентралізація, фінансова децентралізація, фінансове стимулювання, розвиток, делегування, регіон.

### **Худолей В.Ю., Гречко А.В. ВЛИЯНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ НА ФИСКАЛЬНОЕ СТИМУЛИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ СУБЪЕКТОВ**

В статье установлено влияние институциональных изменений на финансовое стимулирование развития региональных субъектов. Выяснено, что практика государственного управления в развитых странах мира показывает высокую эффективность использования финансовых стимулов в качестве инструмента обеспечения развития отдельных регионов. Одной из основных черт, присущих финансовым стимулам, является концентрированность воздействия, которая определяется четкой направленностью стимула в соответствии с экономическим содержанием инструмента, в который он встроен. Установлено, что в основе

децентрализації лежить процес делегування, то єсть передачі повноважень на більш низькі рівні, що дозволяє забезпечити ріст ефективності використання бюджетних засобів за рахунок надання необхідного рівня самостійності в прийнятті рішень о розподілі бюджетних засобів в відповідності з потребами місцевого населення.

**Ключевые слова:** інституціональні зміни, децентралізація, фискальна децентралізація, фискальний стимулювання, розвиток, делегування, регіон.

#### **Khudolei Veronika, Hrechko Alla. INFLUENCE OF INSTITUTIONAL CHANGES ON THE FISCAL IMPROVEMENT OF REGIONAL SUBJECTS DEVELOPMENT**

The article analyzes the influence of institutional changes on the fiscal stimulation of the development of regional actors. It is substantiated that the issue of fiscal stimulation requires a thorough theoretical reflection in order to develop effective mechanisms for its practical application in the context of the institutional changes taking place in Ukraine today. The practice of public administration in the progressive countries of the world proves the high efficiency of using fiscal incentives as a tool for the development of individual regions. Fiscal incentives enable the regulator to rank quality approach to tax incentives under the object form, the economic nature of the phenomenon or process exerted influence. Fiscal stimulus can be implemented in various directions, including in the budgetary aspect, which most often takes the form of intergovernmental transfers or redistribution of expenditures between budgets of different levels, along with providing them with an adequate amount of money resources. It has been proved that the power decentralization allows the central authorities to delegate part of the function to the regional and local levels. The main condition for effective decentralization and transfer of budget powers at lower levels is an adequate assessment of the potential risks of implementing such a system, which should be reflected in the full observance of the declared goals, the provision of local budgets with the necessary level of financial resources for the implementation of the delegated powers, the formation of a balanced budget process for the purpose of security from the occurrence of regional imbalances in the context of financial security. As a result of the study, it has been proved that the budget component aimed at increasing the effectiveness of fiscal motivated regional development is a decentralization process of that provides a more efficient mechanism for allocating budget funds through awareness of local level needs that can be met by redistributing budget funding.

**Keywords:** institutional changes, decentralization, fiscal decentralization, fiscal stimulation, development, delegation, region.

**Постановка проблеми.** Глобалізаційні виклики, якими супроводжується розвиток національних господарств усіх країн світу, мають, як і будь-який інший процес, позитивні та негативні прояви. Своєю чергою, глобальні загрози економічного розвитку, що можуть супроводжуватися глобальною рецесією, актуалізують питання розроблення механізмів стабілізації економічного розвитку країн, що знаходяться в інституціональних змінах розвитку економіки. Держави всього світу з урахуванням глобалізаційних тенденцій розвитку світового господарства шукають шляхи та механізми, які б сприяли збалансованому, демократичному, сталому розвитку своїх країн. Ці питання є актуальними і для України, оскільки глобалізаційні та інші зовнішні загрози, а також зростаюча асиметричність розвитку регіонів зумовлюють формування нових підходів та принципів щодо функціонування інституціонального середовища [1, с. 71]. Створення сприятливих соціально-економічних умов, що супроводжується сталим розвитком регіонів та країни у цілому, призводить до перегляду існуючих усталених відносин щодо розподілу благ у суспільстві та пошуку нових рішень існуючих проблем. У таких умовах раціональне використання інструментарію державної фискальної політики, засноване на побудові системи фискальних стимулів, сприятиме як розбудові інституціональних структур, так і вирішенню реальних проблем регіонального рівня.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Розгляду інституціональних умов розвитку держави та її регіонів присвячено чимало наукових праць. Ці питання є жваво обговорюються на різного рівня форумах, симпозиумах, конференціях. Ґрунтовно висвітлено питання інституціональних змін в Україні з урахуванням процесів децентралізації владних повноважень у працях вітчизняних науковців: О. Бориславської, М. Бутка, Є. Василькова, Г. Возняк, А. Гальчинського, С. Герчаківського, М. Гетьманчука, Б. Данилишина, О. Дроздовського, О. Десятнюка, В. Ємельянова, Я. Жаліла, А. Жицького, Е. Захарченка, І. Зварича, Т. Кальченка, Є. Кузьміна, Н. Мирної, В. Мельник, О. Чугриної, Г. Щедрової та ін.

Вплив децентралізації у напрямі фискальних змін та фискального стимулювання регіональних еконо-

мічних суб'єктів досліджували такі вітчизняні науковці, як: В. Андрущенко, Л. Амбрик, А. Бойко, Б. Болдирев, О. Бориславська, І. Вахович, М. Гончаренко, В. Дем'янишин, І. Заверуха, Ю. Іванов, А. Крисоватий, І. Луніна, В. Осецький, В. Опарін, І. Усков, О. Шишка, О. Яценко та ін.

Відаючи належне наявним теоретико-методологічним опрацюванням, необхідно зазначити, що питання фискального стимулювання регіональних економічних суб'єктів господарювання в умовах інституціональних змін у напрямі децентралізації владних повноважень в Україні залишаються недостатньо висвітленими та вимагають подальших досліджень.

**Мета дослідження** полягає у встановленні впливу інституціональних змін на фискальне стимулювання розвитку регіональних суб'єктів господарювання. Для вирішення поставленої мети було вирішено такі завдання:

- з'ясовано сутність фискальних стимулів для розвитку регіональних суб'єктів господарювання;
- визначено сутність процесу децентралізації;
- обґрунтовано доцільність децентралізації владних повноважень у сучасних умовах глобального розвитку;
- доведено доцільність фискальної децентралізації у контексті державної бюджетної політики.

**Виклад матеріалу дослідження та його основні результати.** На сучасному етапі розвитку вітчизняна фискальна система демонструє свою неефективність та низку хронічних проблем, однією з яких є її фискальний характер. Тобто державні структури орієнтовані виключно на досягнення певного рівня податкових надходжень, нехтуючи при цьому перевагами використання регулюючої функції податків. Фискальна індиферентність української влади зумовлює обмеженість впливу інших заходів щодо формування сприятливого бізнес-клімату в державі [2, с. 5].

Практика державного управління у прогресивних країнах світу показує високу ефективність використання фискальних стимулів як інструментів забезпечення розвитку окремих регіонів або секторів економіки. Ця політика заснована на формуванні необхідних умов та специфічних параметрів економічного середовища, які б стимулювали підприємницьку актив-

ність, сприяли б переливу капіталу в окремі галузі або регіони, уникаючи при цьому прямих інтервенцій держави у соціально-економічні процеси.

Основоположною рисою фіскальних стимулів є їх об'єктна спрямованість, яка передбачає не лише надання певних преференцій економічним суб'єктам, а й контроль над справедливістю їх отримання та ефективністю проведених заходів, що потребує встановлення регулюючих умов, які б регламентували питання відповідності економічних результатів та обсягів, наданих пільг та преференцій. Отже, питання фіскального стимулювання потребує глибокого теоретичного осмислення для вироблення ефективних механізмів його практичного застосування в умовах інституціональних змін, що відбуваються сьогодні в Україні.

Однією з основних рис, притаманних фіскальним стимулам, є сконцентрованість впливу, що виявляється у чіткій спрямованості стимулу відповідно до економічного змісту інструменту, у який він вмонтований (наприклад, вплив податкової пільги поширюється лише в рамках податку, на який вона надана). Також слід виділити таку властивість фіскальних стимулів, як гнучкість та оперативність, тобто вони можуть розглядатися як тактичний і стратегічний інструмент організації фіскальних відносин із можливістю забезпечення необхідної територіальної або об'єктної диференціації.

Система фіскального стимулювання формує ефективне середовище функціонування економічних суб'єктів так, щоб пріоритети загальнодержавного характеру змогли стати економічно обґрунтованим напрямом розвитку конкретних компаній [4, с. 79]. Такими пріоритетами можуть слугувати економічні, екологічні та соціальні цілі розвитку держави за наявності раціонально побудованих фіскальних стимулів, які збалансовують інтереси бюджету та комерційних структур.

Фіскальні стимули дають можливість регулятору якісно ранжувати підходи до податкового стимулювання відповідно до об'єкту, форми, економічної природи явища або процесу, на який чиниться вплив. Фіскальне стимулювання може здійснюватися у різних напрямках: у бюджетному аспекті, що найчастіше набуває форми міжбюджетних трансфертів або перерозподілу видаткових повноважень між бюджетами різних рівнів разом із забезпеченням їх відповідним обсягом грошових ресурсів (децентралізаційні процеси), або через надання податкових пільг регіональним суб'єктам господарювання.

Одним з інструментів, який має потенціал до вирішення такого роду системних проблем розвитку, є децентралізація владних повноважень, у тому числі в контексті бюджетної політики [3, с. 93].

Децентралізація владних повноважень дає можливість центральним органам влади делегувати частину функцій на регіональний та місцевий рівні. Локалізація функцій сприяє більш ефективній реалізації поставлених завдань. Але при цьому не можна казати про тотальну передачу функцій та обов'язків держави на регіональний і місцевий рівні, оскільки залишається багато завдань, які не можуть і не повинні вирішуватися на локальному рівні. Це пов'язано із забезпеченням економічної безпеки, макроекономічною стабільністю, національною обороною, визначенням напрямку монетарної та фіскальної політики тощо.

При цьому обсяг делегованих владних функцій та повноважень має корелювати з величиною пере-

даних на регіональний та місцевий рівні фінансових ресурсів, адже відсутність підкріплення видаткових зобов'язань матеріальним складником рівелю економічний та політичний зміст процесу децентралізації. Саме тому в процесі децентралізації виокремлюється поняття фіскальної децентралізації, що передбачає організацію процесу делегування певних бюджетних та податкових функцій держави, втілених у джеделах формування фінансових ресурсів держави та цільових напрямках їх витрачання, на нижчі адміністративні рівні управління.

Отже, в основі децентралізації лежить процес делегування, тобто передачі повноважень на нижчі рівні, що дає змогу забезпечити зростання ефективності використання бюджетних коштів за рахунок надання необхідного рівня самостійності у прийнятті рішень про розподіл бюджетних ресурсів згідно з потребами місцевого населення.

У рамках розгляду інструментів фіскального стимулювання доцільно пов'язувати процеси децентралізації безпосередньо з процесами фіскальної децентралізації. Кожне із цих понять логічно зумовлює наступне, ставлячи на центральне місце просторовий чинник, тобто саме географічна наближеність розпорядників бюджетних коштів до споживачів бюджетних ресурсів забезпечує бажаний результат, що зумовлюється згладженням наявної асиметрії інформації, яка виникає у вигляді неможливості центральних органів влади точково й ефективно відповідати на проблеми та виклики місцевого рівня як розпорядника.

Говорячи про створення сприятливих умов для ендегенного економічного зростання регіонів, варто зазначити необхідність переорієнтації видатків із поточних на видатки, пов'язані з розвитком. Це можливо забезпечити шляхом активізації державно-приватного партнерства у формі співфінансування регіональних інвестиційних проєктів, зокрема у сфері житлово-комунального господарства, місцевої інфраструктури, освіти, медицини тощо [8, с. 296].

Базовою настановою бюджетної децентралізації є те, що, оскільки кожен споживач, змінюючи місце проживання, може підібрати найвигодніші для себе публічні послуги й обсяг сплати податків, тобто знайти територію з кращим рівнем забезпечення публічними послугами, то завданням місцевої влади є забезпечення мешканців доступними та якісними послугами за оптимальним їх переліком із найнижчим рівнем фіскального навантаження на громадян [6, с. 65].

Саме тому процеси децентралізації дають змогу забезпечити ключові цілі розвитку регіонів у контексті бюджетної політики, до яких можна віднести збалансованість їх структури, високий рівень контролю над цільовим використанням бюджетних коштів за рахунок передачі значного обсягу видаткових повноважень на місця, а також забезпечення транспарентного бюджетного процесу.

Головною умовою ефективного провадження децентралізації та передачі бюджетних повноважень на нижчі рівні є адекватна оцінка потенційних ризиків упровадження такої системи, що має виявлятися у цілковитому слідуванні задекларованим цілям, забезпеченні місцевих бюджетів необхідним рівнем фінансових ресурсів для виконання делегованих їм повноважень, формування збалансованого бюджетного процесу з метою унеможливлення від виникнення регіональних диспропорцій у розрізі фінансового забезпечення.

У цілому вдосконалення міжбюджетних відносин має передбачати, насамперед, заходи щодо зміцнення власного податкового потенціалу муніципалітетів, що неможливо без забезпечення стабільності закріплення податкових доходів за місцевими бюджетами. Крім того, необхідні заходи, що дають змогу не допускати прямої залежності між фактичними і прогнозованими доходами й витратами бюджету та обсягом одержуваних дотацій вирівнювання бюджетної забезпеченості [7, с. 209].

Реформування бюджетно-податкових відносин між державою та органами місцевого самоврядування, визнання їх рівноправними суб'єктами взаємодій є можливим за чіткого розмежування повноважень між рівнями влади та забезпечення їх відповідними ресурсами в повному обсязі [3, с. 615].

**Висновки.** У процесі дослідження проаналізовано основні інструменти фіскального стимулювання, обґрунтовано їхній позитивний вплив на процеси розвитку регіональних суб'єктів, окреслено потенційні ризики та застереження щодо існуючих можливостей їх реалізації. Бюджетним складником, спрямованим на посилення ефективності фіскального мотивування регіонального розвитку, є процеси децентралізації, які забезпечують більш дієвий механізм розподілу бюджетних коштів за рахунок поінформованості щодо потреб місцевого рівня, які можуть бути задоволені за рахунок перерозподілу напрямів бюджетного фінансування.

Отже, процеси фіскальної децентралізації можна визначити одним із важливих компонентів забезпечення ефективної політики фіскального стимулювання, адже делегування бюджетних повноважень на нижчі рівні, крім підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів, дає змогу більш повно й якісно відповідати на проблеми регіонального розвитку та потреби місцевого населення, що не в змозі забезпечити центральні органи влади.

Подальших досліджень вимагає обґрунтування запровадження фіскальних стимулів та їх інституціональне підґрунтя, а також оцінювання рівня фінансової спроможності регіонів України в умовах децентралізації владних повноважень.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Детермінанти розвитку національного господарства : монографія / М.В. Шашина та ін. ; за заг. ред. П.В. Круша. Київ : НТУУ «КПІ», 2014. 276 с.
2. Розвиток бюджетної децентралізації в Україні : наукова доповідь / за ред. І.О. Луніної. Київ : Ін.-т екон. та прогнозів. НАН України, 2016. 70 с.
3. Роман В.Ф. Особливості децентралізації та деконцентрації влади: теоретичний аспект. *Ефективність державного управління*. 2014. Вип. 38. С. 92–98.
4. Савчук Н. Фіскальний федералізм та перспективи його адаптації до українських реалій. *Світ фінансів*. 2014. № 1. С. 78–88.
5. Слободянюк Н.О., Коніна М.О. Проблеми формування дохідної частини місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації. *Економіка і суспільство*. 2016. № 2. С. 611–616.
6. Трещов М. Децентралізація як засіб ресурсної самодостатності територіальних громад: теоретичний аспект. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. № 2. С. 60–69.
7. Тульчинський Р.В. Децентралізація як детермінанта становлення нового регіоналізму в Україні. *Вісник Одеського національного університету*. Економіка. 2017. Т. 22. Вип. 12 (65). С. 208–211.
8. Sozioökonomische und rechtliche Faktoren der sozialen Entwicklung unter den Bedingungen der Globalisierung : kollektive Monographie in 2 Bänden, B. 1. Shioda GmbH, Steyr, Austria, 2018. P. 302.

#### REFERENCES:

1. Shashyna M.V. ta in. (2014). Determinants rozvytku natsionalnoho hospodarstva : monohrafiia [Determinants of the development of the national economy: monograph] / za zah. red. P.V. Krusha. Kyiv : NTUU «KPI». [in Ukrainian]
2. Lunina I.O. (2016). Rozvytok biudzhethnoi detsentralizatsii v Ukraini : naukova dopovid [Development of budget decentralization in Ukraine : scientific report]. Kyiv : Ін.-т екон. та прогнозів. НАН України. [in Ukrainian]
3. Roman V.F. (2014). Osoblyvosti detsentralizatsii ta dekontsentratsii vlady: teoretychnyi aspekt [Features of decentralization and deconcentration of power: the theoretical aspect]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*, 38, 92–98. [in Ukrainian]
4. Savchuk N. (2014). Fiskalny federalizm ta perspektivy yoho adaptatsii do ukrainskykh realii [Fiscal federalism and prospects for its adaptation to Ukrainian realities]. *Svit finansiv*, 1, 78–88. [in Ukrainian]
5. Slobodianiuk N.O., Konina M.O. (2016). Problemy formuvannia dokhidnoi chastyny mistsevykh biudzhativ v umovakh finansovoi detsentralizatsii [Problems of forming the revenue part of local budgets in conditions of financial decentralization]. *Ekonomika i suspilstvo*, 2, 611–616. [in Ukrainian]
6. Treshchov M. (2015). Detsentralizatsiia yak zasib resursnoi samodostatnosti terytorialnykh hromad: teoretychnyi aspekt [Decentralization as a means of resource self-sufficiency of territorial communities: a theoretical aspect.]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*, 2, 60–69. [in Ukrainian]
7. Tulchynskiy R.V. (2017). Detsentralizatsiia yak determinanta stanovlennia novoho rehionalizmu v Ukraini [Decentralization as the determinant of the emergence of a new regionalism in Ukraine]. *Visnyk Odeskoho natsionalnoho universytetu. Ekonomika*, T. 22, vyp. 12(65), pp. 208–211. [in Ukrainian]
8. Sozioökonomische und rechtliche Faktoren der sozialen Entwicklung unter den Bedingungen der Globalisierung : kollektive Monographie in 2 Bänden, B. 1. Shioda GmbH, Steyr, Austria, 2018. P. 302.