

# ПРИНЦИПИ, ЕКОНОМІЧНІ Й ІНСТИТУЦІЙНІ ПЕРЕДУМОВИ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УМОВАХ ПОСТКОНФЛІКТНОГО ВІДНОВЛЕННЯ<sup>1</sup>

© 2016 ВИШНЕВСЬКИЙ В. П., РЕКОВА Н. Ю.

УДК 336.221.22

Вишневецький В. П., Рекова Н. Ю.

## Принципи, економічні й інституційні передумови фіскальної децентралізації в умовах постконфліктного відновлення

Метою статті є обґрунтування принципів, економічних та інституційних передумов фіскальної децентралізації на постконфліктних територіях. У статті визначено, що фіскальна децентралізація є одним із головних способів вирішення проблем постконфліктних територій. Обґрунтовано принципи, економічні й інституційні передумови фіскальної децентралізації на постконфліктних територіях з урахуванням специфіки окремих сфер фіскальних відносин. Більш того, для різних сфер фіскальних відносин потрібні і різні підходи: у сфері суспільних доходів – економічна ефективність із формуванням структури податків, що сприяє розширенню податкової бази; у сфері суспільних витрат – забезпечення соціальної справедливості та прозорості при розподілі суспільних витрат на місцях; у сфері субсидій – звуження сфери застосування міжбюджетних трансфертів із організацією перерозподілу фінансових ресурсів за принципом «центр – постконфліктні регіони – постконфліктні одержувачі»; у сфері зовнішньої допомоги – забезпечення дієвої координації для культивування нових кооперативних інститутів.

**Ключові слова:** принципи, передумови, фіскальна децентралізація, постконфліктні території.

**Бібл.:** 30.

**Вишневецький Валентин Павлович** – доктор економічних наук, професор, академік НАН України, завідувач відділу фінансово-економічних проблем використання виробничого потенціалу, Інститут економіки промисловості НАН України (вул. Желябова, 2, Київ, 03680, Україна)

**E-mail:** vvishn@gmail.com

**Рекова Наталія Юрївна** – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри обліку, фінансів та економічної безпеки, Донецький національний технічний університет (пл. Шибанкова, 2, Покровськ, Донецька область, 85300, Україна)

**E-mail:** nata-rekova@ya.ru

УДК 336.221.22

UDC 336.221.22

### Вишневецький В. П., Рекова Н. Ю. Принципы, экономические и институциональные предпосылки фискальной децентрализации в условиях постконфликтного восстановления

Целью статьи является обоснование принципов, экономических и институциональных предпосылок фискальной децентрализации на постконфликтных территориях. В статье определено, что фискальная децентрализация является одним из главных способов решения проблем постконфликтных территорий. Обоснованы принципы, экономические и институциональные предпосылки фискальной децентрализации на постконфликтных территориях с учетом специфики отдельных сфер фискальных отношений. Более того, для различных сфер фискальных отношений нужны и разные подходы: в сфере общественных доходов – экономическая эффективность с формированием структуры налогов, способствующей расширению налоговой базы; в сфере общественных расходов – обеспечение социальной справедливости и прозрачности при распределении общественных расходов на местах; в сфере субсидий – сужение сферы применения межбюджетных трансфертов с организацией перераспределения финансовых ресурсов по принципу «центр – постконфликтные регионы – постконфликтные получатели»; в сфере внешней помощи – обеспечение хорошей координации для культивирования новых кооперативных институтов.

**Ключевые слова:** принципы, предпосылки, фискальная децентрализация, постконфликтные территории.

**Библ.:** 30.

**Вишневецький Валентин Павлович** – доктор економічних наук, професор, академік НАН України, завідувач відділу фінансово-

### Vishnevsky V. P., Rekova N. Yu. Principles, Economic and Institutional Prerequisites for Fiscal Decentralization under Conditions of Post-Conflict Reconstruction

The aim of the article is to study principles, economic and institutional prerequisites for fiscal decentralization on post-conflict territories. It is determined that fiscal decentralization is one of the main ways to solve problems of post-conflict areas. There justified principles, economic and institutional prerequisites of fiscal decentralization on post-conflict territories with regard to the specificity of individual spheres of fiscal relations. Moreover, different spheres of fiscal relations require different approaches: the sphere of public revenues – providing economic efficiency with the formation of the tax structure contributing to the expansion of the tax base; the sphere of public spending – ensuring social justice and transparency in allocation of social cost at the local level; the sphere of subsidies – narrowing the scope of application of intergovernmental transfers with organizing the redistribution of financial resources under the principle of «center - post-conflict regions - post-conflict recipients»; the sphere of external assistance – ensuring proper coordination for cultivation of new co-operative institutions.

**Keywords:** principles, prerequisites, fiscal decentralization, post-conflict territories.

**Bibl.:** 30.

**Vishnevsky Valentine P.** – Doctor of Science (Economics), Professor, Academician of NAS of Ukraine, Head of the Department of Financial and Economic Problems of the Use of Production Capacity, Institute of Industrial Economics of NAS of Ukraine (2 Zheliabova Str., Kyiv, 03680, Ukraine)

**E-mail:** vvishn@gmail.com

<sup>1</sup> Публікація містить результати досліджень, проведених при грантовій підтримці Державного фонду фундаментальних досліджень за конкурсним проектом Ф71/71-2016

экономических проблем использования производственного потенциала, Институт экономики промышленности НАН Украины (ул. Желябова, 2, Киев, 03680, Украина)

E-mail: vvishn@gmail.com

**Рекова Наталья Юрьевна** – доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой, кафедра учета, финансов и экономической безопасности, Донецкий национальный технический университет (пл. Шибанкова, 2, Покровск, Донецька область, 85300, Украина)

E-mail: nata-rekova@ya.ru

**Rekova Natalia Yu.** – Doctor of Science (Economics), Professor, Head of the Department, Department of Accounting, Finance and Economic Security, Donetsk national technical university (2 Shybankova Square, Pokrovsk, Donetsk region, 85300, Ukraine)

E-mail: nata-rekova@ya.ru

**Вступ.** Курс на децентралізацію в Україні – один із головних напрямків економічних реформ у контексті курсу на інтеграцію в європейське економічне співтовариство. Економіка ЄС – це переважно децентралізована економіка, перш за все, у фіскальному відношенні, а подальший розвиток принципів децентралізації у сферах фіскальної політики, фіскальної дисципліни та структурних реформ вважається важливим засобом вирішення сьогоденних економічних європейських проблем, в тому числі, пов'язаних з євроскептицизмом і кризою суверенних боргів [1, р. 5].

Українська економіка все ще залишається надмірно централізованою. Просування в бік децентралізації, яке сталося в останні роки, явно недостатнє і багато ще треба зробити [9; 10]. Проблема посилюється тим, що в східній частині країни – на Донбасі – спалахнув насильницький конфлікт, який істотним і згубним чином вплинув на добробут населення, соціальні й економічні умови в цілому [2, с. 2]. Це важливо враховувати при розробці та реалізації заходів економічної стратегії і тактики, в тому числі у сфері фіскальної децентралізації. При цьому зв'язки тут діалектичні як прямі, так і зворотні: не тільки особливості національної економічної політики визначають напрямки розвитку постконфліктних територій, а й специфіка цих територій накладає суттєві обмеження на область допустимих рішень у загальнодержавній сфері.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Децентралізація, в тому числі фіскальна, – це звичайний спосіб пом'якшення конфліктів. Як зазначають фахівці ОЕСР: «Децентралізація може стимулювати місцеву і регіональну участь в процесі прийняття рішень, тим самим підвищуючи підзвітність і легітимність уряду. Це може поліпшити відгук держави, а отже, знизити напруженість, що може призвести до жорстоких конфліктів» [2, р. 39]. Багато країн Африки, Азії, Європи, в яких відбувалися збройні конфлікти, йшли саме цим курсом [3–8].

Серед основних робіт щодо використання принципів фіскальної децентралізації для вирішення питань реконструкції постконфліктних територій можна назвати праці таких зарубіжних авторів, як С. Симона [4], Б. Едвардса [5], В. Фокса [9], А. Хоффлера [26], Ж.-П. Транханта [29] та інших їх послідовників. Проте універсальних успішних рецептів вирішення проблем децентралізації для кожного конкретного конфліктного випадку не існує. Більш того, якщо вона проводиться так, що сприймається населенням як дискримінаційний розподіл ресурсів і можливостей працевлаштування на користь окремих груп (етнічних, конфесійних), то результатом може бути посилення неба-

жаних регіональних і сепаратистських рухів, а центральна влада, в свою чергу, може розглядати її як загрозу їх можливостям контролювати ситуацію у країні [2, р. 39]. Для того щоб уникнути такого несприятливого розвитку подій, крім обліку місцевих особливостей, важливо дотримуватися деяких загальних керівних принципів (керівні вказівки), заснованих на положеннях економічної теорії, скоригованої з урахуванням особливостей сучасних господарських процесів у глобалізованому світі, а також відомих успішних практик постконфліктного відновлення.

**Постановка завдання.** Метою цієї роботи є обґрунтування принципів, економічних та інституційних передумов фіскальної децентралізації на постконфліктних територіях.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Економічний сенс децентралізації полягає у підвищенні ефективності використання обмежених ресурсів у суспільному секторі господарства. Ідея про те, що децентралізація повноважень і ресурсів може сприяти підвищенню економічної ефективності і зростанню суспільного добробуту, має довгу історію в економічній думці. Але як послідовна теоретична концепція вона була сформульована тільки у другій половині ХХ ст. у тепер уже класичних роботах Р. Мастрейв [12; 13], Ч. Тіббу [17; 18], У. Оутса [14; 15], М. Олсона [16], а потім отримала розвиток у працях послідовників.

Успіх децентралізації залежить від виконання вимог двох головних принципів: фіскальної рівноваги та субсидіарності [11, с. 120–121].

Перший принцип – принцип фіскальної рівноваги М. Олсона [16] – вимагає, щоб кожен субцентральний орган влади одночасно ухвалював рішення з обох питань:

- щодо розміру суспільних витрат (завжди бажаних із політичної точки зору), які, взяті самі по собі, безвідносно до доходів, мають тенденцію до збільшення (розширення видаткової частини бюджету);
- щодо розміру громадських доходів (завжди небажаних з політичної точки зору), які, взяті самі по собі, безвідносно до витрат, мають тенденцію до зменшення (скорочення дохідної частини бюджету).

Другий принцип (субсидіарності) виходить з передумов про те, що, по-перше, завжди є такі соціальні послуги, які можуть паралельно надаватися кількома рівнями урядів; по-друге, кожний раціонально діючий уряд має природне прагнення до розширення своїх повноважень. Беручи до уваги ці обставини, принцип субсидіарності вимагає, щоб у будь-якому випадку сумніву повноваження переда-

валися самому нижньому рівню уряду, і що більш високий рівень уряду може залишити їх собі тільки у тому випадку, якщо відповідна функція не може бути добре виконана навіть з урахуванням зовнішньої допомоги – на нижньому рівні [19, pp. 160–161]. Тобто спочатку пріоритет повинні мати місця, а не центр.

Причини насильницьких конфліктів численні і різноманітні, часто пов'язані з комплексом економічних, політичних, культурних та історичних чинників, тому правильне їх розуміння вимагає скрупульозного вивчення на основі широкого мультидисциплінарного підходу [21, с. 1–28]. В їх основі зазвичай лежить порушення прав, свобод і інтересів територіально відокремлених соціальних спільнот.

Наслідки конфліктів у різних країнах також виявляються по-різному. Слід також враховувати, що аналіз наслідків конфліктів часто утруднений дефіцитом достовірних емпіричних даних про функціонування соціально-економічних систем, які зазнали їх впливу, які з очевидних причин (у зв'язку зі слабкістю демократичних і управлінських інститутів, проблемами організації систематичної звітності, високими обсягами нереєстрованої і незаконної діяльності та ін.) збирати дуже не просто. Проте, оскільки в сучасному світі конфлікти, в тому числі збройні, на жаль, не є рідкістю<sup>2</sup>, деякі типові риси економічного й інституційного середовища відповідних територій виділити можна, хоча, зрозуміло, для аналізу кожного окремого випадку принципове значення має конкретний географічний, історичний, економічний і соціокультурний контекст.

Очевидні наслідки насильницьких конфліктів полягають у руйнівному впливі на ділову активність, зайнятість, капітали, бюджет та економіку в цілому. Якщо звернутися до більш детального розгляду наслідків насильницьких конфліктів [22–25], то їх можна поділити на дві великі сфери: економічну й інституційну.

*Економічні особливості постконфліктних територій.* Насильницькі конфлікти супроводжуються втратами населення внаслідок смерті і міграції<sup>3</sup>. Крім того прискорюються міграційні процеси: підвищується концентрація людей в етнічних і конфесійних групах і йде зріст урбанізації, оскільки проживання в містах буває безпечніше. Підвищується безробіття, при тому, що спостерігається дефіцит кваліфікованих працівників, які мають кращі можливості покинути зону конфлікту, зменшується зайнятість в приватному секторі економіки і збільшується в державному і тіншовому.

Внаслідок бойових дій і порушення господарських зв'язків мають місце пошкодження і прискорене старіння фізичного капіталу, виробничих і житлових об'єктів. Спостерігаються проблеми з функціонуванням об'єктів інфраструктури, таких як електростанції, транспортні та телеко-

мунікаційні мережі, залізничні вузли, гавані, аеропорти та ін., систем енерго-, тепло-, водопостачання. У деяких країнах головною перешкодою для розвитку сільського господарства та виробництва продуктів харчування є міни.

Конфлікти завжди супроводжуються втечею капіталів, падінням обсягів державних і особливо приватних інвестицій. Також на постконфліктних територіях часто спостерігаються проблеми з нормальним функціонуванням платіжної системи та фінансового ринку (його інвестиційного, кредитного, фондового, страхового та валютного секторів).

Наслідком загальноекономічних проблем є виснаження джерел урядових доходів. Податкова база звужена. У структурі доходів зазвичай переважають джерела, які легше адмініструвати. Для витрат характерна спотворена структура з надмірними витратами на збройні сили і недостатніми – на інфраструктуру, освіту та здоров'я. Бюджет в цілому є дефіцитним, а борги часто обслуговуються погано або не обслуговується взагалі.

Наслідком проблем на мікрорівні є загальна макроекономічна нестабільність, яка характеризується інфляцією, бюджетною незбалансованістю, важким борговим навантаженням. Низькі доходи та зростання бідності обумовлюють низький сукупний попит на товари та послуги та низькі інвестиції. Особливо негативно на залежних від зовнішньої торгівлі економіках позначаються втрати експортної виручки і / або зовнішнього фінансування.

*Інституційні особливості постконфліктних територій.* Звичайним результатом конфліктів є те, що можна назвати «поганими» інститутами. Успадкована від відкритої стадії конфліктів культура насильства, сполучена з широким доступом до зброї, обумовлює широке поширення злочинності, формує ділове середовище, в якій політичні й економічні актори не довіряють один одному, керуються не «довгими» правилами, які потрібні для успішної інвестиційної та господарської діяльності, а змушені керуватися правилами «короткими», «спеціальними». Все це, в свою чергу, зумовлює високі транзакційні витрати на захист прав власності, пошук інформації і ведення переговорів, укладання контрактів і примушення до їх виконання, захист від опортуністичної поведінки та ін. У зв'язку з цим, як правило, велика частина економіки йде «в тінь».

Крім того, зазвичай спостерігається криза легітимності, що характеризується падінням авторитету та реальної підтримки з боку населення органів державної влади: законодавчих, виконавчих, судових. Результатом може бути встановлення «поганої» інституціональної рівноваги, коли політичні й економічні сили не зацікавлені в поліпшенні «правил гри».

Фіскальна децентралізація означає передачу частини фінансових повноважень і ресурсів субцентральним органам влади, які завдяки цьому отримують великі можливості будувати свою діяльність відповідно до місцевих інтересів. Результат може бути позитивним завдяки економії на транзакційних витратах у зв'язку з переходом на загальновизнані в цій територіальній групі правила співжиття, а також економії на трансформаційних витратах у зв'язку з наданням суспільних благ відповідно до місцевого попиту та витрат. З іншого боку, фінансова децентралізація не є універсальним рецептом, який однаково добре

<sup>2</sup> За даними Світового банку, кожна четверта людина на планеті (більш ніж 1,5 млрд людей) живе в нестабільних і порушених конфліктами державах або в країнах з дуже високим рівнем злочинного насильництва [23, с. 2]. Середня тривалість громадянських війн у світі складає 8 років [25, р. 5].

<sup>3</sup> В Україні, наприклад, загальні підтверджені втрати населення через міграції в результаті насильницького конфлікту, який почався в 2014 р., склали 1,1 млн осіб. А загальна чисельність громадян України, які вийшли з Донбасу в інші регіони, розташовані за межами АТО, станом на 28.12.2015 р. становила 990,9 тис. осіб [27, с. 79].

підходить для всіх ситуацій. Наприклад, якщо в постконфліктному регіоні є концентровані соціальні групи, які не становлять місцеву більшість, вона може стимулювати ці групи на боротьбу з місцевою більшістю або державою за автономний статус<sup>4</sup>. Крім того, як було зазначено вище, всі постконфліктні території відрізняються проблемною економікою і поганими інститутами. І те й інше об'єктивно перешкоджає децентралізації. Причина полягає в тому, що проблемна економіка скорочує офіційні місцеві доходи, які в умовах фіскальної децентралізації повинні виступати як головне джерело фінансування місцевих витрат, а погані інститути і великий тіньовий сектор перешкоджають ефективному адмініструванню доходів і справедливому розподілу витрат.

Звідси випливає основне протиріччя фіскальної децентралізації в умовах постконфліктних територій – об'єктивна необхідність такої децентралізації (з урахуванням особливостей конкретних ситуацій) для повноважного та ресурсного забезпечення прав, свобод та інтересів територіальних соціальних спільнот і пом'якшення конфліктів, що в умовах стабільної економіки, яка зростає, має істотний потенціал приросту ефективності, стикається з об'єктивно високими витратами децентралізації в умовах падаючої економіки та поганих інститутів.

Простих способів вирішення цієї суперечності не існує. До того ж для стабільного розвитку суспільних доходів і витрат потрібні різні стратегії, які розглянути далі.

*Децентралізація громадських доходів.* Згідно з економічною теорією децентралізації витрати субцентральних органів влади повинні в основному покриватися їх власними податковими доходами. Водночас реалізація цієї вимоги на постконфліктних територіях утруднена. Як уже зазначалося, це пов'язано з дією несприятливих економічних та інституційних чинників, які в сукупності обумовлюють стиснення податкової бази і проблемне податкове адміністрування. До того ж не всі джерела громадських доходів однаково добре підходять для цілей децентралізації. За вказаних вище причин за субцентральними органами влади зазвичай закріплюють податки на нерухомість і прибутки з громадян (оскільки громадяни та їхні доходи зазвичай менш мобільні, ніж бізнес і його доходи), а також податки на товари та послуги місцевого виробництва та / або споживання (в тому числі покликані компенсувати негативні екстерналії для здоров'я жителів і місцевий екологічний збиток). А у сферу ведення центральних урядів зазвичай входять податки на прибуток корпорацій, які мають яскраво виражений проциклічний характер і легко виводяться в інші податкові юрисдикції, податки на природні ресурси загальнодержавного значення і зовнішню торгівлю, а також багатоступінчасті податки (ПДВ та ін).

У зв'язку з наслідками насильницьких конфліктів нерухомість втрачає в ціні, й офіційні доходи громадян низь-

кі. Тому ці важливі в звичайних умовах регіональні (місцеві) дохідні джерела певною мірою втрачають своє фіскальне значення. До того ж слід враховувати, що податки на майно та прибутки складні в адмініструванні. А оскільки потреба субцентральних органів влади в доходах у зв'язку з необхідністю прискореного відновлення господарства висока, акцент потрібно робити на відносно прості в адмініструванні непрямі податки на товари і послуги [24, р. 23; 29, р. 21], а також прості форми податків на видобуток наявних корисних копалин [25, р. 15]<sup>5</sup>. Однак з очевидних причин (спотворення товарних цін, зниження споживчого попиту, зростання тіньового обороту) фіскальний потенціал таких заходів обмежений.

Тому генеральна стратегія у сфері децентралізації доходів на постконфліктних територіях повинна полягати не в курсі на підвищення податків та їх фіскальної ефективності, а в курсі на підвищення економічної ефективності за рахунок поступового переходу до такої структури податків (як на центральному, так і на субцентральних рівнях), яка менше перешкоджає розширенню і стійкому зростанню податкової бази (тобто зменшення фіскального тягаря з оподаткування доходів на оподаткування споживання і майна, а також на податки, коригувальні, екологічні та інші екстерналії [р. 17]). Результатом має стати прискорене відновлення порушеного конфліктом господарства з одночасним зменшенням масштабів тіньової економіки та ухиленням від сплати податків,

а також трансакційних витрат оподаткування за рахунок забезпечення простоти, прозорості та легкості податкового адміністрування.

*Децентралізація громадських витрат.* Згідно з теорією фіскальної децентралізації субцентральні органи влади повинні виконувати аллокативну функцію щодо суспільних благ з регіональною (місцевою) сферою вигод (при тому, що блага із загальнодержавною сферою вигод надає центральний уряд). Реалізується ця функція через громадські витрати. У такій ситуації можливості для виконання ключової вимоги субсидіарності (максимальної передачі видаткових повноважень на нижні рівні уряду, здатної пом'якшити прояви конфронтації) обмежені і можуть бути істотно розширені тільки в міру відновлення економічного зростання, підвищення ефективності адміністрування та поліпшення інститутів, що вимагає відродження атмосфери довіри між основними політичними й економічними акторами (так зване «зміцнення довіри» [23, р. 12]) і переходу на «довгі» правила поведінки.

Тому генеральна стратегія у сфері децентралізації видатків на постконфліктних територіях повинна полягати не в курсі на негайне розширення витратних повноважень і обсягів витрат субцентральних органів влади, а в курсі на забезпечення соціальної справедливості та прозорості при розподілі суспільних витрат на місцях. Потрібно гарантувати позитивні інституційні трансформації і належне

<sup>4</sup> Дослідження потенціалу фінансової децентралізації для пом'якшення етнічних конфліктів у контексті відносин між місцевими більшістю і меншістю (місцева меншини і місцева більшість) продемонстрували, що: "1). фіскальна децентралізація не заохочує сепаратизм, а навпаки, пригнічує повстання місцевих більшістю голосів, але 2). фіскальна децентралізація палива – це бунт місцевих меншин, 3). фіскальна децентралізація зменшує насильство як для місцевої більшості так і для меншин" [28, р. 2].

<sup>5</sup> Як зазначено в роботі [25, р. 15], існують три точки, в яких можна стягувати податки на наявність природних ресурсів: (1) при експорті продукту видобутку; (2) при отриманні прибутку підприємства від видобутку й експорту; (3) при продажі підприємству прав на видобуток. В постконфліктних умовах найкращим (відносно простим і приносить швидкі результати) вважається третій спосіб, тобто оподаткування при продажі прав на видобуток.

управління, здатне надати громадянам безпеку, справедливість і роботу [23, р. 13].

*Субсидії (міжбюджетні трансферти) і зовнішня фінансова допомога.* Субсидії (міжбюджетні трансферти), поряд з податковими надходженнями, є найбільшим джерелом фінансових ресурсів субцентральних органів влади багатьох країн. Зокрема, субсидії можуть застосовуватися для вирішення таких завдань [19]:

- зовнішнього фінансування послуг і інвестицій субцентральних органів влади. Якщо витрати окремих регіональних та / або місцевих бюджетів перевищують їх власні доходи, субсидії використовуються для зменшення цих розривів і підвищення можливостей субцентральних органів влади надавати громадські послуги і здійснювати інвестиції;
- фінансового вирівнювання. Зазвичай окремі регіони країни мають різні податкові потенціали. Субсидії використовуються для перерозподілу ресурсів від багатих до бідних регіонів і забезпечення доступу до одного і того ж базового пакета громадських послуг за умови дотримання приблизно однакового податкового тягаря на всіх територіях;
- коригування екстерналій. Надання послуг одним субцентральним органом влади часто створює зовнішні ефекти (ефекти «переливу») для інших, що обумовлює їх недостатню пропозицію по країні в цілому. Центральний уряд може вплинути на ситуацію шляхом надання відповідних трансфертів (субсидування послуг).

У зв'язку з цим важливо нагадати, що подолання наслідків конфліктів вимагає кращого врахування інтересів порушених ними меншин і що регіональні та місцеві блага (не тільки економічні, але і соціокультурні) реально існують і дійсно мають значення, а їх надання – це значною мірою прерогатива регіональних органів влади. З урахуванням зазначеної субсидії краще виділити не прямо від центральних органів (які, в принципі, і не повинні бути стурбовані різноманітними локальними проблемами<sup>6</sup>) безпосередньо на місця до їх одержувачів, а опосередковано – через відповідні регіональні органи. Тобто формули перерозподілу фінансових ресурсів через систему міжбюджетних трансфертів краще будувати не за принципом «центр – постконфліктні одержувачі», а за принципом «центр – постконфліктні регіони – постконфліктні одержувачі». Але, зрозуміло, таку практику слід застосовувати та розширювати далі тільки з урахуванням соціокультурної специфіки відповідних регіонів, у міру формування у населення традицій самоврядування, а також вирішення проблем корупції, слабого адміністрування тощо, що в цілому перешкоджають ефективній фіскальній децентралізації.

<sup>6</sup> Існують важливі теоретичні аргументи, що підтверджуються фактичними даними, на користь того, що централізоване надання локальних (регіональних, місцевих) благ повинно здійснюватися на однаково рівні, тобто не диференційовано. Це пов'язано з інформаційними витратами централізованого обліку місцевих проблем і політичними проблемами, коли різне ставлення центру до регіонів сприймається як несправедливість [20, pp. 315–316].

Поряд із субсидіями від уряду важливим зовнішнім джерелом ресурсів для постконфліктного відновлення економік служить допомога, що надається різними донорськими організаціями. Вцілому вона може сприяти прискоренню економічного зростання і вирішенню комплексу супутніх проблем [26, р. 17]. Однак численні дослідження з проблем (в тому числі економетричних) свідчать, що немає прямої залежності між розмірами та структурою допомоги, з одного боку, та економічним зростанням – з іншого. Наприклад, аналіз, наведений в [30], не виявив надійного позитивного зв'язку між допомогою та зростанням. Також не було виявлено доказів того, що допомога працює краще в сприятливому політичному оточенні або географічних умовах і що деякі напрямки допомоги працюють краще, ніж інші.

**Висновки.** Високі моральні стандарти та заснована на них атмосфера довіри – ось те, що в першочерговому порядку потрібно відновлювати на постконфліктних територіях. Реконструкція довіри, а не матеріальних цінностей, як відзначають в Світовому банку, є ключовою умовою подолання соціальних конфліктів. Вихідна спіраль «довіра – інститути» [24, р. 12] – це, мабуть, єдиний шлях до надійного подолання наслідків цих конфліктів і формування безконфліктної «нової реальності».

Фіскальна децентралізація є одним із головних способів формування такої довіри і «нової реальності». Але простих рішень тут немає. Більш того, для різних сфер фіскальних відносин потрібні і різні підходи.

У сфері суспільних доходів – це пріоритет не фіскальної, а економічної ефективності з курсом на формування такої структури податків (як на центральному, так і на субцентральних рівнях), яка сприяє розширенню і стійкому зростанню податкової бази постконфліктних територій.

У сфері суспільних витрат – це пріоритет не швидкого нарощування витратних повноважень і обсягів витрат субцентральних органів влади, а забезпечення соціальної справедливості та прозорості при розподілі суспільних витрат на місцях.

У сфері субсидій від центрального уряду – це пріоритет не розширення, а звуження сфери застосування міжбюджетних трансфертів з організацією перерозподілу фінансових ресурсів за принципом «центр – постконфліктні регіони – постконфліктні одержувачі».

У сфері зовнішньої допомоги – це пріоритет не обсягу та вибору конкретних її напрямів, а хорошої координації, завдяки якій культивуються нові кооперативні інститути, які сприяють ефективній діяльності регіональних і місцевих органів влади постконфліктних територій.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Wyplosz C. The Centralization-Decentralization Issue // European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Economy Discussion Papers 014, 2015. 28 p.
2. Європейський Союз. Оцінка відновлення та розбудови миру. Аналіз впливу кризи та потреб на Східній Україні. Т. 1: Зведений звіт. Київ: Представництво Європейського Союзу в Україні, 2015. 77 с.

3. Development Assistance Committee. DAC Guidelines on conflict, peace and development co-operation. Paris: OECD, 1997. 80 p.
4. Simone S. Post-conflict decentralization: dynamics of land and power in unity state – South Sudan. UNISCI Discussion Papers, 2013. No. 33.
5. Edwards B., Yilmaz S., Boex J. Decentralization as a Post-Conflict Strategy: Local Government Discretion and Accountability in Sierra Leone. *Public Administration and Development*. 2015. Vol. 35, No. 1. P. 46–60.
6. Bojčić-Dželilović V. Decentralisation and Regionalisation in Bosnia-Herzegovina: Issues and Challenges // LSEE Papers on Decentralisation and Regional Policy, Research Paper. 2011. No. 2. 35 p.
7. Boex J. Kimble D., Pigey J. Decentralized local governments as a modality for post-conflict recovery and development: An emerging natural experiment in Northern Uganda // *IDG Working Paper* No. 2010-01. 20 p.
8. Agimi I. Decentralisation in Kosovo: challenges of reforming the local level // LSEE Papers on Decentralisation and Regional Policy, Research Paper. 2014. No. 6. 28 p.
9. Fox W. Fiscal Decentralization in Post-Conflict Countries // United States Agency for International (USAID), 2007. 37 p.
10. Slukhai S. Ukrainian fiscal equalization: does it need an improvement? *Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Economics*. 2015. No. 1 (166). P. 45–51.
11. Симоненко В. Фальстарт длиной в два года // 2000.ua. URL: [http://www.2000.ua/blogi/avtorskie-kolonki\\_blogi/falstart-dlinoj-v-dva-goda.htm](http://www.2000.ua/blogi/avtorskie-kolonki_blogi/falstart-dlinoj-v-dva-goda.htm)
12. Вишневицкий В. П., Чекина В. Д., Вицекая О. В. Использование налогово-бюджетных инструментов развития социальной сферы регионов в условиях неоиндустриализации. *Экономика промышленности*. 2016. No. 3 (75). С. 116–138.
13. Musgrave R. Approaches to a fiscal theory of political federalism // NBER, *Public Finance: Needs, Sources and Utilization*. New York: Princeton University Press, Princeton, 1961. P. 97–133.
14. Musgrave R. The theory of public finance: A study in public economy. New York: McGraw-Hill, 1959. 628 p.
15. Oates W. Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972. 256 p.
16. Oates W. The theory of public finance in a federal system. *Canadian Journal of Economics*. 1968. Vol. 1. P. 37–54.
17. Olson M. The Principle of «Fiscal Equivalence»: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. *The American Economic Review*. 1969. Vol. 59 (2). P. 479–487.
18. Tiebout C. M. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*. 1956. Vol. 64. P. 416–424.
19. Oates W. An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*. 1999. Vol. 37. P. 1120–1149.
20. Oates W. On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions. *National Tax Journal*. 2008. Vol. LXI, No. 2. P. 313–334.
21. Rodden J. Gunnar S., Litvack J. Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints. Cambridge, MA: MIT Press, 2003.
22. Van de Goor L., Rupesinghe K., Sciarone P. *Between Development and Destruction: An Inquiry into the Causes of Conflict in Post-Colonial States*. New York: St. Martin's Press, 1996.
23. Stewart F., Humphreys F., Lea N. *Civil conflict in developing countries over the last quarter of a century: An empirical overview of economic and social consequences*. *Oxford Development Studies*. 1997. Vol. 25, No. 1. P. 11–41.
24. World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development // The World Bank. Washington DC, 2011. 58 p.
25. Полтерович В. Институциональные ловушки: есть ли выход? *Общественные науки и современность*. 2004. № 3. С. 5–16.
26. Hoeffler A. *Growth, aid and policies in countries recovering from war* // OECD, the Development Assistance Committee, Working Papers. 2012. 21 p.
27. Haughton J. The Reconstruction of War-Torn // Harvard Institute for International Development, Technical Paper. 1998. 96 p.
28. Політика інтеграції українського суспільства в контексті викликів та загроз подій на Донбасі (національна доповідь)/за ред. Е.М. Лібанової. Київ: НАН України, 2015. 363 с.
29. Tranchant J.-P. (2010). Does Fiscal Decentralization Dampen All Ethnic Conflicts? The Heterogeneous Impact of Fiscal Decentralization on Local Minorities and Local Majorities // Munich Personal RePEc Archive, MPRA Paper. 2010. No. 22776. 33 p.
30. Rajan R., Subramanian A. Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show? *Review of Economics and Statistics*. 2008. Vol. 90, No. 4. P. 643–665.

## REFERENCES

- Agimi, I. «Decentralisation in Kosovo: challenges of reforming the local level» *LSEE Papers on Decentralisation and Regional Policy, Research Paper*, no. 6 (2014): 28-.
- Bojicic-Dzelilovic, V. «Decentralisation and Regionalisation in Bosnia-Herzegovina: Issues and Challenges» *LSEE Papers on Decentralisation and Regional Policy, Research Paper*, no. 2 (2011): 35-.
- Boex, J. Kimble D., and Pigey, J. «Decentralized local governments as a modality for post-conflict recovery and development: An emerging natural experiment in Northern Uganda» *IDG Working Paper*, no. 2010-01: 20-.
- Development Assistance Committee. *DAC Guidelines on conflict, peace and development co-operation* Paris: OECD, 1997.
- Edwards, B., Yilmaz, S., and Boex, J. «Decentralization as a Post-Conflict Strategy: Local Government Discretion and Accountability in Sierra Leone» *Public Administration and Development* vol. 35, no. 1 (2015): 46-60.
- Fox, W. «Fiscal Decentralization in Post-Conflict Countries» *United States Agency for International (USAID)* (2007): 37-.
- Hoeffler, A. «Growth, aid and policies in countries recovering from war» *OECD, the Development Assistance Committee, Working Papers* (2012).
- Haughton, J. «The Reconstruction of War-Torn» *Harvard Institute for International Development, Technical Paper* (1998).
- Musgrave, R. «Approaches to a fiscal theory of political federalism» In *NBER, Public Finance: Needs, Sources and Utilization*, 97-133. New York: Princeton University Press, Princeton, 1961.
- Musgrave, R. *The theory of public finance: A study in public economy* New York: McGraw-Hill, 1959.
- Oates, W. *Fiscal Federalism* New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- Oates, W. «The theory of public finance in a federal system» *Canadian Journal of Economics* vol. 1 (1968): 37-54.
- Olson, M. «The Principle of «Fiscal Equivalence»: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government» *The American Economic Review* vol. 59 (2) (1969): 479-487.
- Oates, W. «An essay on fiscal federalism» *Journal of Economic Literature* vol. 37 (1999): 1120-1149.

- Oates, W. «On The Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions» *National Tax Journal* vol. 61, no. 2 (2008): 313-334.
- Polterovich, V. «Institutsionalnyye lovushki: est li vykhod?» [Institutional traps: is there a way out?]. *Obshchestvennyye nauki i sovremennost*, no. 3 (2004): 5-16.
- Polityka intehratsii ukrainskoho suspilstva v konteksti vyklykiv ta zahroz podii na Donbasi (natsionalna dopovid)* [The policy of integration of Ukrainian society in the context of challenges and threats to events in the Donbas (national report)]. Kyiv: NAN Ukrainy, 2015.
- Rodden, J. Gunnar S., and Litvack, J. *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints* Cambridge, MA: MIT Press, 2003.
- Rajan, R., and Subramanian, A. «Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?» *Review of Economics and Statistics* vol. 90, no. 4 (2008): 643-665.
- Simonenko, V. «Falstart dlinoj v dva goda» [A false start length of two years]. 2000.ua. [http://www.2000.ua/blogi/avtorskie-kolonki\\_blogi/falstart-dlinoj-v-dva-goda.htm](http://www.2000.ua/blogi/avtorskie-kolonki_blogi/falstart-dlinoj-v-dva-goda.htm)
- Stewart, F., Humphreys, F., and Lea, N. «Civil conflict in developing countries over the last quarter of a century: An empirical overview of economic and social consequences» *Oxford Development Studies* vol. 25, no. 1 (1997): 11-41.
- Simone, S. «Post-conflict decentralization: dynamics of land and power in unity state - South Sudan» *UNISCI Discussion Papers*, no. 33 (2013).
- Slukhai, S. «Ukrainian fiscal equalization: does it need an improvement?» *Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Economics*, no. 1(166) (2015): 45-51.
- Tranchant, J.-P. «Does Fiscal Decentralization Dampen All Ethnic Conflicts? The Heterogeneous Impact of Fiscal Decentralization on Local Minorities and Local Majorities» *Munich Personal RePEc Archive, MPRA Paper*, no. 22776 (2010).
- Tiebout, C. M. «A pure theory of local expenditures» *Journal of Political Economy* vol. 64 (1956): 416-424.
- Van, de Goor L., Rupesinghe, K., and Sciarone, P. *Between Development and Destruction: An Inquiry into the Causes of Conflict in Post-Colonial States* New York: St. Martin's Press, 1996.
- Vishnevskiy, V. P., Chekina, V. D., and Vietskaya, O. V. «Ispol'zovaniye nalogovo-biudzhetykh instrumentov razvitiya sotsialnoy sfery regionov v usloviyakh neoindustrializatsii» [The use of fiscal tools for the development of social sphere of regions in the conditions neoindustrialization]. *Ekonomika promyshlennosti*, no. 3(75) (2016): 116-138.
- «World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development» In *The World Bank* Washington DC, 2011.
- Wyplosz, C. «The Centralization-Decentralization Issue» *European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Economy Discussion Papers 014*, 2015.
- Yevropeyskyi Soiuz. Otsinka vidnovlennia ta rozbudovy myru. Analiz vplyvu kryzy ta potreb na Skhidnii Ukraini* [The European Union. Evaluation of recovery and development of the world. Analysis of the impact of the crisis and the needs in Eastern Ukraine]. Vol. 1: Zvedenyi zvit. Kyiv: Predstavnytstvo Yevropeiskoho Soiuzu v Ukraini, 2015.