

4. *Pelczynski Z. A.* Introduction: The Significance of Hegel's Separation of the State and Civil Society / Z. A. Pelczynski // *The State and Civil Society: Studies in Hegel's Political Philosophy* / ed. by Z. A. Pelczynski. – Cambridge; L.; N.Y., 2012. – 714 p.
5. *Gellner Ernest.* Conditions of Liberty: Civil Society and its Rivals / Ernest Gellner. – Allen Lane : Penguin, 2014. – 225 p.
6. *Nardin Terry.* Private and Public Roles in Civil Society / Terry Nardin // *Toward a Global Civil Society* / Michael Walzer, Ed. – Providence, Oxford : Berghahn Books, 2005. – P. 29–34.
7. *Sztompka P.* Mistrusting Civility: Predicament of a Post Communist Society / P. Sztompka // *Real Civil Society. Dilemmas of Institutionalization* / ed. by J. C. Alexander. – Guildford, Surrey : Biddles LTD, 2008. – P. 199.
8. *Bobbio Norberto.* Gramsci and the concept of civil society / Norberto Bobbio // *Civil Society and the State: New European Perspectives* / ed. by John Keane. – L.; N Y : Verso, 2007. P. 73–99.
9. *Walzer M.* *Toward a Global Civil Society* / M. Walzer. – Providence, Oxford : Berghahn Books, 2013. – 341 p.
10. *Daimond L.* To Democratic Consolidation, Rethinking of Civil Society / L. Daimond // *Journal of Democracy.* – Vol. 5, № 3, June 2004.
11. *Пейн Т.* Права людини [Електронний ресурс] / Т. Пейн. – Режим доступу : http://www.litopys.lviv.ua/katalog/filosofija_5.html.
12. *Hallberg P.* From koinonia politike to societas civilis: Birth, Disappearans and First Renaissance of the Concept / P. Hallberg, B. Wittrock // Peter Wagner. *The Languages of Civil Society (European Civil Society)* (v. 1) / Peter Wagner (Ed.). – N Y : Berghahn Books, 2006. – P. 28–53.
13. *Anheier H.* Introducing civil society / Helmut Anheier, Marlies Glasius and Mary Kaldor // *Global Civil Society.* – Oxford : Oxford University Press, 2011. – P. 3–22.

Надійшла до редколегії 23.11.2015 р.

УДК 352.07

М. В. Гончаренко,

*к. держ. упр., доц., доцент кафедри економічної теорії
та фінансів ХарПІ НАДУ, м. Харків*

ВПЛИВ БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВОЇ РЕФОРМИ НА ЗМІЦНЕННЯ ФІНАНСОВОЇ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглянуто основні зміни вітчизняного бюджетного законодавства та механізми їх реалізації в частині децентралізації фінансів, досліджено позитивні та негативні аспекти впливу бюджетно-податкової реформи в Україні на зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, бюджетно-податкова реформа, фінансове забезпечення, фіскальна децентралізація, міжбюджетні трансфери.

M. V. Goncharenko,

*Associate Professor of Economic Theory and Finance Department, KRI NAPA,
PhD in Public Administration, Kharkiv*

FISCAL REFORM IMPACT ON STRENGTHENING LOCAL GOVERNMENT FINANCIAL BASIS

The paper examines major changes in the national budgetary laws and mechanisms of their implementation for decentralization of finances. Positive and negative aspects of the Ukrainian fiscal reform's impact on strengthening the financial basis of local governments are studied.

Key words: local government, fiscal reform, financial support, fiscal decentralization, intergovernmental transfers.

Реформування бюджетно-податкової сфери у напрямку децентралізації фінансів відбувається в Україні впродовж тривалого часу. Необхідність постійного вдосконалення системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування обумовлена самонедостатністю більшості місцевих бюджетів, невідповідністю між зобов'язаннями за видатками та джерелами фінансування, високим рівнем залежності доходів місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів, нездатністю місцевої влади реалізувати весь обсяг покладених на неї завдань без міжбюджетних трансфертів, відсутністю реальних джерел наповнення місцевих бюджетів, тенденцією до постійного зростання частки міжбюджетних трансфертів у структурі доходів та зниження самостійності місцевих бюджетів тощо.

Попри постійне вдосконалення бюджетного законодавства в Україні, проблема фінансового забезпечення розвитку територіальних громад на сьогоднішній день все ще не втрачає своєї гостроти й актуальності. Нечіткий розподіл функцій, обмежені фінансові ресурси, неможливість самостійно приймати рішення щодо місцевого розвитку позбавляють органи місцевого самоврядування можливості вирішувати належним чином проблеми територіальних громад та гальмують розвиток територій.

Ключові аспекти фінансового забезпечення місцевого самоврядування розкрито у працях Т. Бондарук, О. Василика, І. Вахович, В. Зайчикової, Л. Калашнікової, О. Кириленко, В. Кравченка, І. Луніної, В. Опаріна, К. Павлюк, О. Сунцової та ін. Однак останнім часом у практиці розвитку місцевого самоврядування в Україні відбуваються динамічні зміни, які потребують швидкого реагування наукової спільноти.

Питання зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування вже давно знаходяться в центрі законотворчого процесу. Не дивлячись на безперечно позитивну роль Бюджетного кодексу України (спочатку в редакції 2001 р., потім – 2010 р.) та Податкового кодексу (2010 р.), ці законодавчі акти не створили механізмів, які б вирішили проблеми надмірної централізації бюджетної системи, неефективного алгоритму розподілу міжбюджетних трансфертів, відсутності стимулів для місцевої влади розвивати власну доходну базу.

Ще одна спроба реформування системи місцевих фінансів була зроблена наприкінці 2014 р., коли Верховною Радою України було прийнято низку змін до Бюджетного та Податкового кодексів, які прямо стосуються фінансового

забезпечення місцевого самоврядування [2-3]. Зазначені нововведення потребують осмислення з точки зору очікуваних позитивів та передбачення можливих загроз.

Метою статті є аналіз основних змін вітчизняного бюджетного законодавства та механізмів їх реалізації в частині децентралізації фінансів, а також визначення позитивних та негативних аспектів впливу бюджетно-податкової реформи в Україні на формування фінансової бази місцевого самоврядування.

Розглянемо законодавчі нововведення [2-3], що впливають на формування фінансової бази місцевого самоврядування, відповідно до основних напрямів реформування.

1. Забезпечення бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів. Цей напрямок включає такі аспекти:

- самостійне формування місцевих бюджетів на основі закріплених стабільних довгострокових дохідних джерел і видаткових повноваження та основних параметрів, визначених у проекті державного бюджету, поданому Урядом до Парламенту до 15 вересня року, що передує плановому;

- незалежне від термінів прийняття державного бюджету формування та затвердження місцевих бюджетів – до 25 грудня року, що передує плановому;

- розширення дохідних джерел, бази адміністрування та надання права органам місцевого самоврядування регулювання (в рамках, визначених Податковим кодексом України) ставок місцевих податків та зборів;

- систематизація видаткових повноважень та закріплення за кожною ланкою самоврядування відповідних функцій та фінансових ресурсів, необхідних для їх реалізації;

- самостійний вибір розпорядниками коштів місцевих бюджетів установи з обслуговування власних надходжень бюджетних установ (в органах казначейства чи банківських установах);

- спрощення процедури надання місцевих гарантій та здійснення запозичень від міжнародних фінансових організацій шляхом запровадження принципу «мовчазної згоди».

2. Стимулювання громад до об'єднання та формування спроможних територіальних громад, що передбачає:

- запровадження прямих міжбюджетних відносин на двох рівнях: I рівень – область; II рівень – міста обласного значення/об'єднані громади/райони;

- громади, об'єднані відповідно до критеріїв, визначених Законом про добровільне об'єднання територіальних громад, матимуть такі ж повноваження як міста обласного значення;

- органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися, позбавляються права на виконання делегованих державою повноважень;

- органи місцевого самоврядування матимуть чітко визначений перелік повноважень, що їм делегуються для виконання, та фінансовий ресурс, необхідний для реалізації таких повноважень;

- горизонтальне вирівнювання податкоспроможності бюджетів громад з одночасним стимулюванням до нарощування дохідної бази.

3. Закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів та розширення дохідної бази місцевих бюджетів.

У результаті реформи бюджети сіл, селищ, міст районного значення отримують повний обсяг надходжень від плати за землю (з 2015 р. набула статусу місцевого податку), 100 % податку на майно, єдиного податку, збору за паркування, туристичного збору, плати за надання адміністративних послуг, податку на прибуток підприємств комунальної власності, рентної плати за користування надрами місцевого значення, плати за ліцензії та за державну реєстрацію, адміністративних штрафів та штрафних санкцій, дивідендів, місцевих позичок та плати за видачу місцевих гарантій, власних доходів бюджетних установ. Також ці бюджети отримають 25 % екологічного податку, 1,5 % від обсягу продажів продукції, 90 % коштів від продажу земель несільськогосподарського призначення та інші доходи.

Значні переваги отримають об'єднані громади, бюджети яких прирівнюються до бюджетів міст обласного значення і районів, і крім зазначених податків, одержуватимуть ще й 60 % ПДФО та 10 % податку на прибуток, а також інші доходи, в тому числі кошти державного фонду регіонального розвитку.

Кошти «фонду регіонального розвитку» (який повинен складати не менше 1 % надходжень до загального фонду Державного бюджету) мають бути розподілені не пізніше, ніж через 3 місяці після прийняття Державного бюджету (таким чином, у місцевих органів влади буде достатньо часу на їх використання). Відбір проектів буде здійснювати Мінрегіон (а не Мінекономрозвитку). Місцеві органи влади повинні будуть фінансувати 10 % витрат на ці проекти, що, можливо, підвищить якість розроблюваних ними проектів. Кошти державного фонду регіонального розвитку будуть спрямовуватися на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, в тому числі проектів співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад.

Відповідно до даних Міністерства фінансів України у січні-вересні 2015 р. до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) надійшло 70,9 млрд грн, що складає 96,4 % від річного обсягу надходжень, затвердженого місцевими радами. Приріст надходжень до загального фонду проти січня-вересня минулого року (у зіставних умовах та без урахування територій, що не підконтрольні українській владі) склав 40,7 % або + 20,5 млрд грн [1].

Темп зростання фактичних надходжень ПДФО до січня-вересня 2014 р. становить 119,3 %, плати за землю – 129,0 %. При цьому в 15 та 17 регіонах відповідно темп зростання вище середнього по Україні.

Надходження податку на нерухоме майно на 2015 р. затверджені місцевими радами в обсязі 226,2 млн грн. Фактичні надходження податку за січень-вересень поточного року склали 515,1 млн грн.

Крім зазначеного, у 2015 р. було запроваджено збір з роздрібного продажу підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) за ставкою 2 % вартості реалізованого товару (з одночасним скасуванням збору за виноградарство, садівництво та хмелярство), надходження від якого повністю зараховуються до бюджетів сіл, селищ та міст. Станом на 01.10.2015 р. фактичні надходження акцизного податку склали 5 560,4 млн грн, що в розрахунку на 1 жителя країни складає 129,1 грн [1].

4. Децентралізація видаткових повноважень та чіткий розподіл компетенцій, сформований за принципом субсидіарності.

3 державного бюджету до місцевих бюджетів передаються наступні повноваження:

1) видатки на забезпечення медичних заходів окремих державних програм у вигляді субвенції. МОЗ визначатиме політику закупівель медпрепаратів, спеціалізовані медико-санітарні частини МОЗ; лабораторні центри Держсанепідемслужби;

2) 2 спеціалізовані школи, підпорядковані МОН та 16 позашкільних навчальних закладів, підпорядкованих МОН;

3) видатки на соціальний захист чорнобильців (у частині санаторно-курортного оздоровлення, безоплатного харчування потерпілих дітей) та одноразова виплата матеріальної допомоги інвалідам і непрацюючим малозабезпеченим особам;

4) 6 установ Мінкультури (Дирекція художніх виставок України; Музей історії Десятинної церкви; Державний історико-культурний заповідник у м. Белзі; Державний історико-архітектурний заповідник у м. Бережанах; Державний історико-архітектурний заповідник «Стара Умань»; Державний історико-архітектурний заповідник «Хотинська фортеця»;

5) підтримка місцевих рад фізкультурно-спортивних товариств, підтримка спортивних баз та баз олімпійської підготовки ФСТ.

5. Надання нових видів трансфертів та посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у відповідних галузях.

Кардинальних змін зазнала система міжбюджетних трансфертів, яка тепер включає базову дотацію та галузеві субвенції. Новий кодекс передбачає заміну дотацій вирівнювання на базові дотації, які розраховуватимуться лише на основі прогнозних надходжень від податку на прибуток та ПДФО до місцевих бюджетів, так що ця дотація буде спрямована на зменшення різниці між високодохідними та низькодохідними регіонами. Таким чином, для місцевих органів влади спрощено процедуру перерозподілу фінансування між різними статтями витрат (утім, це не стосується освітніх та медичних субвенцій).

Впровадження галузевих субвенцій дає змогу перейти на нову модель використання бюджетних коштів – від утримання державних та комунальних закладів до оплати відповідних послуг – у декількох основних бюджетних галузях. Але запровадження галузевих субвенцій «Освітня», «Медична», «На підготовку робітничих кадрів» та «Соціальна» ще потребує розробки державних стандартів надання медичних, освітніх, соціальних та інших послуг, порядків персоніфікованого фінансування цих послуг з розрахунку на одного жителя, а також фінансових нормативів бюджетної забезпеченості витрат за відповідними стандартами надання послуг на одного жителя.

У січні-вересні 2015 р. базова дотація місцевим бюджетам перерахована в сумі 3946,4 млн грн або 98,2 % розпису асигнувань. Субвенції на соціальний захист населення перераховані в сумі 40171,4 млн грн або 94,3 % від передбачених розписом на цей період в межах фактичних зобов'язань. У зазначений період освітню та медичну субвенції місцевим бюджетам перераховано відповідно в сумі 31602,3 млн грн та 33254,1 млн грн. Субвенцію на підготовку робітничих кадрів перераховано в сумі 4363,1 млн грн або 98,3 % до розпису на відповідний період [1].

б. Визначення нового механізму бюджетного регулювання та вирівнювання, який полягає у вирівнюванні податкоспроможності місцевих бюджетів замість системи балансування. Механізм розрахунку базової дотації залежить від індексу податкоспроможності території, який визначається як відношення обсягу надходжень відповідного податку (ПДФО та податку на прибуток) на 1 жителя до середнього значення по Україні. Якщо зазначений індекс території перевищує значення 1,1, то 50 % обсягу перевищення спрямовується до державного бюджету у вигляді реверсної дотації, а 50 % залишається у розпорядженні місцевої ради. Якщо даний показник менше 0,9, то базова дотація відповідному місцевому бюджету надається в обсязі 80 %, але не до середнього по країні рівня, а лише до 0,9 цього показника. Якщо індекс податкоспроможності території знаходиться в межах 0,9-1,1, то місцевий бюджет не отримує дотації, але з нього і не вилучають кошти до державного бюджету. Даний механізм стимулюватиме місцеві громади нарощувати власну доходну базу і не буде породжувати утриманські настрої, як це було до реформи, коли дотації вирівнювання розраховувалися за формульній на основі поділу місцевого бюджету на «кошики».

Позитивним аспектом є те, що невикористані субсидії та субвенції залишатимуться в розпорядженні місцевого бюджету і можуть бути використані в наступному році. До цього всі невикористані кошти поверталися до Державного бюджету, і цей механізм часто використовувався як прихований секвестр, тобто фінансування для деяких статей витрат (як правило, капітальних) надходило в листопаді-грудні, коли місцеві органи влади не встигали його освоїти, отже, кошти поверталися до Державного бюджету. Таким чином відтепер місцеві громади зможуть плавніше планувати деякі видатки свої бюджетів, особливо капітальні [4].

Розширюються можливості місцевої влади щодо залучення додаткових фінансових ресурсів. Так, починаючи з 2015 р., право на здійснення зовнішніх запозичень поширюється не тільки на міста з населенням більше 300 тис. чоловік (15 міст в Україні), а й на всі міста обласного значення (178 міст).

У цілому оцінюючи бюджетну реформу позитивно, слід відмітити також і деякі можливі загрози, спричинені недосконалістю нового законодавства.

Основна частина непродуманих положень нового Бюджетного кодексу стосується децентралізації. Загалом перерозподіл доходів і витрат між бюджетами до визначення функцій органів місцевого самоврядування – це не дуже добра ідея. Основною негативною рисою нинішньої централізованої моделі держуправління є те, що рішення переважно приймаються місцевими адміністраціями (тобто представниками центрального уряду), а не місцевими радами (представниками громад). Оскільки Закон «Про місцеве самоврядування» поки залишається без змін, ця проблема поглибитися через збільшення ресурсів у розпорядженні місцевих адміністрацій [4].

Викликає занепокоєння фактичне «витіснення» найнижчого рівня місцевого самоврядування – громади. Згідно з чинним законом залишаться тільки два рівні – обласний (місто обласного значення) та районний або «об'єднана громада». В інших країнах, як правило, існують три рівні місцевого самоврядування – громада, район та область, і питання повсякденного життя людей (у тому числі організація середньої освіти та загальної охорони здоров'я) переважно вирішуються на рівні громади. Це той рівень, на якому можна знайти демократію в її найчистішому вигляді, адже людям значно легше впливати на рішення сільського голови та

контролювати їх, ніж, скажімо, голови райради. Формально ліквідація рівня громади суперечить принципу субсидіарності, який передбачає, що послуги громадянам повинні надаватись на найнижчому можливому рівні [4].

Як результат нової системи міжбюджетних трансфертів, місцеві громади фактично позбавляються права впливати на найважливіші для їхнього життя сфери - середню та професійну освіту та охорону здоров'я. Ці сфери фінансуються з Державного бюджету через освітні та медичні субвенції (хоча місцеві бюджети також можуть надавати деяке фінансування), причому обсяг фінансування залежить від кількості учнів/студентів/пацієнтів і людей, що проживають у певному районі/області. Може здаватися, що цей механізм повинен забезпечити приблизно однакові витрати на одного учня чи пацієнта на всій території країни, однак, насправді він зберігає статус-кво, коли рішення про обсяг надання послуг та склад цих послуг приймається на рівні центрального уряду. У децентралізованій моделі управління саме громада мала б приймати рішення щодо того, наприклад, чи варто підтримувати діяльність місцевої школи (а отже, можливо, вкласти в неї трішки більше коштів), чи краще відремонтувати дорогу і запустити шкільний автобус до іншої найближчої школи. Дозвіл органам місцевого самоврядування фінансувати школи та лікарні також сприяв би зростанню якості місцевої влади через підвищення конкуренції.

Одночасно з розширенням доступу місцевих громад до зовнішнього фінансування Казначейство позбавляється права надавати середньострокові позики місцевим бюджетам. У перспективі це може призводити до виникнення проблем платоспроможності окремих регіонів.

Аналізуючи новий Бюджетний кодекс, можна дійти висновку, що хоча, на перший погляд, у ньому зроблено кілька кроків до децентралізації, насправді ж без відповідних змін до законів «Про місцеве самоврядування» та «Про адміністративно-територіальний устрій», ці зміни можуть призвести до ще більшої централізації. Це буде залежати від розподілу повноважень між місцевими адміністраціями та місцевими радами в кожній конкретній області чи районі.

Ліквідація найнижчого рівня місцевого самоврядування (громади) означатиме, що більшість людей не відчують децентралізацію на практиці, тобто вони так само не матимуть права голосу щодо організації базових послуг у своєму населеному пункті (чи районі міста), оскільки все буде вирішуватися на рівні району (міста), принаймні поки не будуть створені «об'єднані громади», на що може піти чимало часу. Можна припустити, що від такого розвитку подій найбільше постраждають мешканці міст районного значення.

Позитиви нового бюджетного законодавства у сфері зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування лежать у площинах забезпечення бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів, формування спроможних територіальних громад, закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів та розширення їх дохідної бази, децентралізації видаткових повноважень та чіткого розподілу компетенцій, сформованого за принципом субсидіарності, надання нових видів трансфертів та посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у відповідних галузях, визначення нового механізму бюджетного регулювання, який полягає у вирівнюванні податкоспроможності місцевих бюджетів.

Серед можливих загроз, спричинених недосконалістю нового законодавства, слід відмітити відсутність узгодження бюджетного законодавства із законом про місцеве самоврядування щодо визначення функцій органів місцевого самоврядування, фактичне «витіснення» найнижчого рівня місцевого самоврядування – громади, фактичне позбавлення права місцевої влади впливати на середню та професійну освіту та охорону здоров'я тощо.

Останні зміни до вітчизняного бюджетно-податкового законодавства, не дивлячись на певні загрози, в цілому позитивно вплинули на розширення фінансової свободи місцевого самоврядування, а, отже, можуть стати відправною точкою для правильної реформи децентралізації. Разом із тим, з метою нівелювання негативних впливів, напрямком подальших досліджень повинно стати подальше вдосконалення бюджетно-податкового законодавства на основі використання найкращих зарубіжних практик.

Література:

1. Довідка щодо стану виконання місцевих бюджетів за січень-вересень 2015 року / Міністерство фінансів України. <http://www.minfin.gov.ua/news/view/vikonannja-dohodiv-miscevih-bjudzhetiv-za-n-2015-rik?category=bjudzhet>.
2. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 р. № 79-VIII // *Голос України* від 30.12.2014 р. № 252-1 (Спецвипуск).
3. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» від 28.12. 2014 р. № 71-VIII // *Голос України* від 31.12.2014 р. № 254 (Спецвипуск).
4. Сологуб І. Зміни до Бюджетного кодексу: глибинні реформи чи косметичний ремонт? / І. Сологуб // *Тиждень*. – 12 січня 2015 р.

Надійшла до редколегії 19.10.2015 р.

УДК 354 : 332.122 : 304.42

І. В. Дунаєв,

к. держ.упр., доц., докторант кафедри економічної політики та менеджменту ХарПІ НАДУ, м. Харків

ЗАКОНОМІРНОСТІ ТА ВИЗНАЧАЛЬНІ ТРЕНДИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ І УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ ТА ІНТЕГРАЦІЇ

Систематизовано в авторській трактовці закономірності регіонального розвитку в умовах глобалізації. Наведено глобальні універсальні тренди сучасного етапу соціально-економічного розвитку територій. Узагальнено визначальні тренди регіонального розвитку і управління та в умовах інтеграції.

Ключові слова: модернізація, регіональна економічна політика, закономірності, тренди регіонального розвитку, інтеграція, глобалізація, механізм управління.