



doi: 10.15407/dse2016.03.070

УДК 330.342.146

JEL Classification: A13

В.М. НОВІКОВ

д-р екон. наук, проф., зав. від.

Інститут демографії та соціальних

досліджень ім. М.В. Птухи НАН України

01032, Україна, м. Київ, бул. Т. Шевченка, 60

E-mail: valery.economy@mail.ru

**ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ
СОЦІАЛЬНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

У контексті теорій «ендогенного зростання» і «нової економічної географії» проаналізовано досвід реформування місцевого самоврядування і бюджетної децентралізації в Україні. Коло питань, які складають предмет теоретичних досліджень просторової організації управління системою місцевих бюджетів, вирішується завдяки застосуванню багаторівневої методології дослідження процесів децентралізації. Показано, що в результаті регіональної реформи відбувається укріплення доходної частини місцевих бюджетів. Разом з цим відмічено складнощі у процесі становлення фінансової автономності нових територіальних структур, пов'язані з недосконалістю інституціональних механізмів функціонування місцевих і самоврядних органів влади. Запропоновано комплекс заходів зі збалансування витратних повноважень і фінансових ресурсів бюджетів територіальних громад, серед яких найважливішими є розширення податкової бази і заходи з закріплення за місцевими бюджетами найбільш вагомих податкових доходів, що сприятиме зниженню рівня соціальної диференціації самоврядних утворень. Обґрунтовано методологічний підхід до локально-адресного шляху розвитку територій, якому відповідають інноваційні практики фінансування бюджетів територіальних громад і об'єктів соціальної інфраструктури.

Ключові слова: регіональна політика, місцеві бюджети, об'єднані територіальні громади, податкова політика, бюджетні повноваження, доходи фізичних осіб, соціальна інфраструктура.

В.Н. Новиков

д-р екон. наук, проф., зав. отд.

Інститут демографії и социальных

исследований им. М.В. Птухи НАН Украины

01032, Украина, г. Киев, бул. Т. Шевченко, 60

E-mail: valery.economy@mail.ru

**ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ
СОЦІАЛЬНОГО ПОТЕНЦІАЛА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

В контексте теорій «ендогенного росту» і «нової економічної географії» проаналізовано досвід реформування місцевого самоврядування і бюджетної децентралізації в Україні. Коло питань, які складають предмет теоретичних досліджень просторової організації управління системою місцевих бюджетів, вирішується завдяки застосуванню багаторівневої методології дослідження процесів децентралізації. Показано, що в результаті регіональної реформи відбувається укріплення доходної частини місцевих бюджетів. Разом з цим відмічено складнощі у процесі становлення фінансової автономності нових територіальних структур, пов'язані з недосконалістю інституціональних механізмів функціонування місцевих і самоврядних органів влади. Запропоновано комплекс заходів зі збалансування витратних повноважень і фінансових ресурсів бюджетів територіальних громад, серед яких найважливішими є розширення податкової бази і заходи з закріплення за місцевими бюджетами найбільш вагомих податкових доходів, що сприятиме зниженню рівня соціальної диференціації самоврядних утворень. Обґрунтовано методологічний підхід до локально-адресного шляху розвитку територій, якому відповідають інноваційні практики фінансування бюджетів територіальних громад і об'єктів соціальної інфраструктури.

управління системою місцевих бюджетів, вирішується завдяки застосуванню багатоуровневої методології дослідження процесів децентралізації. Показано, що в результаті регіональної реформи відбувається зміцнення доходної частини місцевих бюджетів. Разом з цим відзначено складнощі в процесі становлення фінансової автономності нових територіальних структур, пов'язані з недовірливістю інституціональних механізмів функціонування місцевих і самоуправляючих органів влади. Дана прогнозна оцінка погіршення ситуації зі становленням об'єднаних територіальних громад як суб'єктів розвитку. Предложено комплекс заходів по збалансуванню витратних повноважень і фінансових ресурсів бюджетів територіальних громад, серед яких найбільш важливими є розширення податкової бази і заходи по закріпленню за місцевими бюджетами найбільш важливих податкових доходів, що сприятимуть зменшенню рівня соціальної диференціації самоуправляючих територій. Обґрунтовано методологічний підхід до локально-адресного розвитку територій, якому відповідають інноваційні практики фінансування бюджетів територіальних громад і об'єктів соціальної інфраструктури.

Ключові слова: регіональна політика, місцеві бюджети, об'єднані територіальні громади, податкова політика, бюджетні повноваження, доходи фізичних осіб, соціальна інфраструктура.

V. M. Novikov

Dr. Sc. (Economics), Prof., Head of Department
Ptoukha Institute for Demography and Social Studies
of the National Academy of Sciences of Ukraine
01032, Ukraine, Kyiv, blvd. Taras Shevchenko, 60
E-mail: valery.economy@mail.ru

INSTITUTIONAL MECHANISMS FOR IMPLEMENTATION SOCIAL POTENTIAL OF DECENTRALIZATION

In the context of theories of «endogenous growth» and «new economic geography» the experience of local government reform and fiscal decentralization in Ukraine is analyzed. The issues that are the subject of theoretical studies of spatial management of local budgets are solved through the application of multi-level research methodology of the decentralization process. It is shown that regional reform resulted in the strengthening of local budget revenues. Along with this there are difficulties in the process of financial autonomy of the new territorial structures related to imperfection of institutional mechanisms and functioning of local self-government bodies. The prognosis estimation of deterioration of communities' association establishment as subjects of development is given. A set of measures for balancing supplies power and financial resources of the budgets of local communities are proposed. Among them the most important is to expand the tax base and measures to consolidate local budgets most important tax revenues that contribute to the reduction of social differentiation of self-governing entities. The methodological approach to local- targeted development of areas is grounded, which correspond innovative practices of financing budgets of local communities and social infrastructure.

Keywords: regional policy, local budgets, united local communities, tax policy, budgetary authority, personal income, social infrastructure.

Постановка проблеми. Стратегію децентралізації міжбюджетних відносин економісти розглядають як одну з передумов сталого розвитку країни та її регіонів, досягнення високих соціальних пріоритетів та висхідної господарчої динаміки. Намічені реформою перетворення у територіальному устрої держави повинні мати наукове обґрунтування, що охоплює не тільки перерозподіл функцій, відповідальності, компетенцій від центральної до місцевої влади, але й оцінку прямих і поєднаних результатів прийнятих рішень.

Предметом дослідження мають стати питання просторової організації управління, методології функціонування складних соціально-економічних систем, демографії та сучасної географії, становлення і розвиток бюджетно-податкового і господарчого механізмів з метою формування сприятливого середовища для підприємницької діяльності й інвестиційної активності регіонів. Цей перелік проблем можна допов-

нити аналізом проблематики управлінської взаємодії територіальних громад з малим бізнесом, недержавними організаціями, а також зонами відповідальності публічно-приватного партнерства.

Комплекс зазначених питань потребує використання багаторівневої методології дослідження процесів децентралізації. У теоретичному аспекті воно пов'язано з визначенням низки базових понять: об'єднаної територіальної громади, програмно-цільового бюджетування, міжбюджетних відносин тощо.

Аналіз досліджень. У науковій літературі питання адаптації інституційних механізмів до процесів децентралізації місцевого самоврядування розглядав, наприклад, А. Ткачук (А. Tkachuk) переважно з юридичної та організаційної точок зору [1]. З аналогічних позицій визначено й територіальну громаду. Такий погляд найбільш системно викладено Н. Альшиною (N. Alosyna) [2]. В. Федосов (V. Fedosov) економічні форми бюджетування аналізує виключно як метод контролю за коштами місцевих бюджетів [3]. У публікаціях В. Тамбовцева (V. Tambovtsev) інституціональні механізми децентралізації та регіонального вирівнювання поєднуються з програмно-цільовим інструментарієм бюджетування [4]. Проте, у зв'язку з посиленням уваги до питань регіональної політики, механізми розвитку територіальних громад необхідно вивчати як самостійний об'єкт економічних відносин.

Мета статті — обґрунтувати твердження, що застосування сучасних бюджетно-податкових механізмів не відповідає поставленим цілям регіональної реформи. Виявити напрями підвищення сталості місцевих бюджетів в інтересах соціального розвитку об'єднаних територіальних громад.

Виклад основного матеріалу. Схвалена урядом України концептуальна модель місцевого самоврядування залишає поза увагою низку питань, важливих для процесу децентралізації влади і бюджетного фінансування самоврядних територій. Вони торкаються не тільки адресної фінансової допомоги, але й результативності, ефективності, формування і вирішення тактичних і стратегічних завдань територіального розвитку.

Державна регіональна стратегія спрямована на комплексний соціально-економічний розвиток територій, що передбачає використання переваг їх незалежного статусу. У розробленій моделі регіональної децентралізації територіальна громада де-факто представлена як суб'єкт розвитку. Це посилює її значимість як специфічного утворення у структурі державного інституціонального механізму внаслідок виконання нею соціально-економічних функцій, що виникають із появою нових якостей і факторів економічного зростання. У зв'язку з цим варто оцінити продуктивність реформістських заходів з точки зору забезпечення проактивної поведінки органів місцевого самоврядування.

У Законі України «Про державну регіональну політику» місцеве самоуправління, державні місцеві органи трактуються як об'єкти і суб'єкти регіональної політики. У якості теоретичної основи регіонального і соціального розвитку таке формулювання є нечітким, оскільки не визначає цілі, завдання, структури ієрархічного і комунікативного механізму реалізації реформи бюджетної децентралізації.

У контексті оновлення функціональної сутності територіальних громад доцільно проаналізувати застосування в Україні сучасних принципів формування регіональної політики, які діють у міжнародній практиці і формують інноваційний характер реформи та її соціальний потенціал.

У міжнародній практиці склались два загальноновизначених підходи реалізації регіональної політики: просторово-нейтральний та локально-адресний. Перший

засновано на приматі теорії нової економічної географії, другий – ендегенного зростання.

Нова економічна географія як конструктивний теоретичний напрям створена П. Кругманом, професором Принстонського університету і лауреатом Нобелівської премії 2008 р. Сформульована ним модель «центр – периферія» доказово стверджує висловлену раніше в економічній науці тезу, що з розвитком технічного прогресу неминучим є розшарування регіонів¹.

Концепція нової економічної географії додержується того основного положення, що двигуном економічного зростання є великий центр за рахунок вищої продуктивності, досяжної завдяки концентрації у ньому нових технологій і розвиненості соціального капіталу. У зв'язку з цим відносно периферійних територій рекомендовано провадити політику бюджетного нейтралітету. Субсидії треба надавати лише урбанізованим центрам. Таку позицію обстоює Світовий Банк [5, 6].

На відміну від політики просторової нейтральності Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) зосереджує увагу державної політики на проблемі сталого розвитку всіх регіонів. Пріоритетом сучасної регіональної політики ЄС є орієнтація на виявлення і стимулювання економічного потенціалу зростання не тільки урбанізованих центрів, але й відсталих регіонів. Зрушення парадигми європейської регіональної політики від заснованої на приматі компенсацій неконкурентоздатним територіям до політики заохочення інноваційних практик, локалізованих у межах окремих територій, дозволяє місцевим економічним і соціальним агентам вирішувати питання управління процесом їх розвитку. З локально-адресного підходу впливає й комплекс методів стимулювання діяльності кожного окремого територіального утворення [7]. Виходячи з теорії ендегенного зростання можна твердити, що підхід до інституціонального механізму об'єднаних територіальних громад повинен бути таким як до суб'єктів соціально економічного розвитку.

Регіональна реформа в Україні переважно спирається на теоретичний принцип ендегенного зростання, її завдання зосереджено на забезпеченні рівного доступу населення до базових соціальних послуг. У зв'язку з цим важливо розглянути соціально-економічні перспективи ухваленої в Україні регіональної політики і реформи місцевого самоврядування, оцінити їх інституціональну значущість з точки зору збалансування витратних функцій і доходів бюджетів органів місцевого управління і місцевого самоврядування.

Достовірно сучасний рівень сталого функціонування бюджетної системи місцевого самоврядування можливо встановити аналітичним шляхом на основі відомчої інформації. Її узагальнення і подальший аналіз показали, що в умовах розбалансування і нестабільності міжбюджетних відносин неможливо забезпечити взаємозв'язок цілей і ресурсів регіональної реформи без суттєвого поповнення джерел фінансування місцевого самоврядування.

За період 1995–2014 років рівень забезпечення розвитку соціальної інфраструктури за рахунок податкових надходжень істотно знизився. Деструктивно змінилась й структура джерел фінансування (таблиця).

Сучасна негативна тенденція полягає у заміщенні податку на прибуток (як головного ресурсу фінансування соціальної інфраструктури) податком з доходів фізичних осіб. Використання переважно податку з доходів фізичних осіб у цілях розвитку соціальної інфраструктури означає звуження податкової бази, обмеження надання і зниження якості послуг.

¹ Основні положення моделі «центр – периферія» були закладені ще І.Г. Тюненом у 1826 р. і розвинені у працях А. Маршала [2, 3].

Таблиця. Фінансування соціальної інфраструктури за рахунок податкових надходжень за рівнями бюджетів (%)

Види бюджетів	1995 р.			2014 р.		
	Всього	Податок з прибутку підприємств	Податок з доходів фізичних осіб	Всього	Податок з прибутку підприємств	Податок з доходів фізичних осіб
Зведений бюджет	68,4	51,6	8,6	25,3	12,3	13,0
Обласний бюджет	76,4	67,8	8,6	35,3	12,3	23,0
Бюджети міст обласного значення	80,4	58,5	21,9	37,8	0,2	37,6
Районні бюджети	66,9	55,4	11,6	13,4	0,02	13,4
Бюджети міст районного підпорядкування	128,7	49,2	79,5	60,8	0,5	60,3
Селищні бюджети	347,2	128,5	218,8	52,9	0,2	57,7
Сільські бюджети	16,9	5,1	11,8	61,3	0,1	61,2

Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України (без врахування витрат з Державного бюджету).

Зміна спричиняє розбалансування обсягів бюджетних повноважень (компетенцій) місцевих органів влади з їх фінансовим забезпеченням. Це рівною мірою стосується як власних, так і делегованих повноважень. Частка фінансування інститутів власних повноважень органів місцевого самоврядування, які мають більш-менш стабільне забезпечення, складає 9,2 % від всього їх бюджету, що в майже втричі менше, ніж у країнах Східної Європи: Словаччині, Угорщині, Литві, Польщі. Решту 85,5 % складають делеговані повноваження.

Через дефіцит коштів на забезпечення делегованих повноважень органи місцевого самоврядування для стабільного виконання функцій, покладених на них державою, змушені щорічно відволікати все більшу частку своїх, і без того мізерних, власних ресурсів від реалізації самоврядних повноважень, визначених законодавством. У 2010 р. питома вага власних доходів місцевих бюджетів, спрямованих на забезпечення делегованих повноважень, складала 25,6 %, у 2014 р. – 38,4. У 2015 р. у зв'язку з початком в Україні реформи місцевого самоврядування питома вага витрат на виконання делегованих повноважень може скласти 39 % (рисунок).

Соціально-економічне значення такої інституціональної процедури – свідчення системної деформації розподілу функцій і повноважень між органами місцевої влади. Сучасний і перспективний стан бюджетної децентралізації викликає багато зауважень з огляду на низький рівень фінансового забезпечення місцевої соціальної інфраструктури. Рівень бюджетної забезпеченості соціальної інфраструктури власними доходами місцевих бюджетів у розрахунку на одного жителя в Україні найменший серед країн Європи – 448 грн. У Словаччині він складає 3072 грн, Угорщині – 3408,

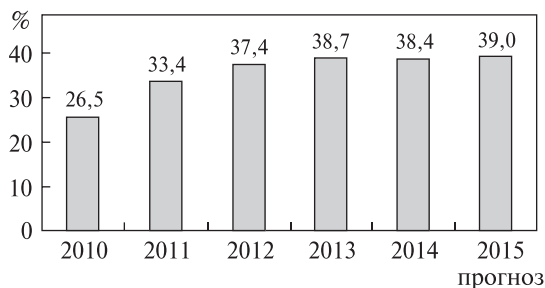


Рис. Питома вага обсягу власних доходів місцевих бюджетів, спрямованих на забезпечення делегованих повноважень, %

Джерело: за інформацією USADI та Асоціації міст України.

Латвії — 3696, Польщі — 4880 грн. Усунення наявних диспропорцій у бюджетній системі органів місцевого самоврядування потребує посилення самодостатності місцевих бюджетів, насамперед, за рахунок збільшення власних доходів. Для досягнення сучасного європейського рівня обсяг власних доходів має бути підвищений щонайменше в тричі.

Проаналізована залежність між витратами місцевих бюджетів і отриманням ними доходів свідчить, що бюджетна система як макроекономічний інструментарій втрачає спроможність впливу на ефективність соціальних процесів. В Бюджетному кодексі України її функціональна роль у процесах економічного розвитку не визначена, що обмежує значення бюджетної системи лише нормативними аспектами.

У Загальних положеннях Бюджетного кодексу бюджет і бюджетна система представлені як інструменти для вирішення внутрішньобюджетних проблем і мають чітко окреслений організаційно-технічний характер. В Кодексі не прописана цільова функція бюджетної системи навіть у мінімальному соціальному значенні. Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості гарантується державою тільки у межах наявних бюджетних коштів. Практично понятійний апарат Бюджетного кодексу не повною мірою відповідає концептуальним основам регіональної політики і реформи місцевого самоврядування. В ньому, наприклад, не визначена така дефініція як «бюджетна децентралізація». Якщо урядом сприймається тенденція до децентралізації територіального управління, то вона має спиратись на певні інституціональні механізми.

Побудова ідеології міжбюджетних відносин на основі принципу фінансової децентралізації, де в перспективі кожна територіальна громада виступатиме як суб'єкт розвитку, означає, що вона матиме окремий бюджет, який функціонує автономно на нормах, чітко закріплених законодавством.

Бюджет територіальної громади — найважливіший інструмент забезпечення базових життєвих потреб населення і реалізації пріоритетів просторового розвитку промислової, аграрної і інвестиційної політики. Економічні і соціальні інтереси територіальних громад з точки зору інституційної парадигми можуть реалізовуватися виключно крізь призму інститутів, включаючи як процедури формування доходної частини бюджету, раціоналізації міжбюджетних відносин для надання фінансової допомоги, так і процедури регулювання господарчих процесів у межах власних повноважень. Сфера функціонального призначення регіональної політики охоплює широкий спектр проблем просторової організації економіки і забезпечення сприятливих умов життєдіяльності населення. Організаційні заходи з реалізації цих питань передбачають не тільки відносини між

елементами внутрішнього середовища територіальної громади, але й погодження інтересів держави і громади.

Гостра дискусійність сьогодні цих питань визначена тим, що регіональна політика на муніципальному рівні в Україні перебуває на початковому етапі формування, та її становлення здійснюється за недостатньо опрацьованого понятійного апарату просторового розвитку. Предметом теоретико-економічного дослідження ще не стала територіальна громада як базова адміністративно-територіальна одиниця і як суб'єкт економіко-правових відносин. За змістом реформи місцевого самоврядування територіальна громада повинна не тільки запобігти зайвій концентрації влади на державному рівні, але й забезпечити динамічний соціально-економічний розвиток території. Вона має трансформуватись з об'єкту управління, заснованого на механізмі фінансової підтримки, в суб'єкт розвитку, що функціонує на засадах самодостатності й економічної ефективності.

Наукове дослідження поняття територіальної громади як суб'єкта розвитку потребує визначення її правового статусу, ознак, компетенцій, форм діяльності, джерел фінансування. Насамперед, важливо сформувати універсальне поняття територіальної громади, яке концептуально характеризує її інституціональну сутність.

Зарубіжні концепції територіальної громади розглядають її як суб'єкт економіко-правових відносин, специфіка якого полягає в тому, що вона є корпорацією, заснованою на членстві громадян, об'єднаних фактом спільного проживання. При цьому у членів громади виникають спільні майнові, економічні інтереси, сфера функціонування яких – публічне право [2, с. 176]. Як суб'єкт економічних відносин територіальна громада зацікавлена у їх реалізації і в цьому контексті має власні цілі розвитку. Такий суб'єктно-функціональний підхід дозволяє визначити універсальне поняття територіальної громади як суб'єкта розвитку – це муніципальне утворення, що вирішує завдання власного розвитку у внутрішньому просторі і зовнішньому середовищі на основі чітко структурованих цілей, обумовлених соціальною, економічною і територіальною специфікою з врахуванням принципу поєднання і підпорядкованості загальнодержавних цілей (макросистеми) і цілей територіальної громади (макрорівня).

Територіальні громади, об'єднані в одну адміністративну одиницю базового рівня, являють собою складну систему і примушені переслідувати одночасно декілька цілей, узгодження і реалізацію яких можна здійснювати за допомогою різних інструментів регіональної політики.

Механізм субсидарності, який є одним з основних у реалізації державної регіональної політики, дозволяє збалансувати бюджет об'єднаної територіальної громади і забезпечити поєднання державних інтересів і інтересів територіальних громад, до кола компетенцій яких належить реалізація соціальних функцій на місцевому рівні, благоустрій територій, сприяння підприємництву та інші завдання з забезпечення повсякденних потреб населення.

Механізм субсидарності може гарантувати реалізацію пріоритетів державної регіональної політики, зокрема, стимулювання та підтримку місцевих ініціатив щодо ефективного використання внутрішнього потенціалу територій для створення повноцінного життєвого середовища шляхом поступового скорочення значення механізму надання трансфертів і підвищення ролі механізмів економічного розвитку.

Проте аналіз звітної інформації показує негативну тенденцію у співвідношенні цих двох механізмів: динаміка трансфертів перевищувала динаміку витрат. У 2015 році видатки місцевих бюджетів без врахування трансфертів збільшились на 23 %

порівняно з 2014 роком, тоді як трансферти місцевим бюджетам за цей період зросли на 33,2 %.

З точки зору перспектив запровадження в країні повсюдності місцевого самоврядування і необхідності ув'язки між собою основних складових його економічної стратегії – субсидарності і децентралізації – якість реформування бюджетної системи потребує додаткового аналізу.

Протягом 2014–2015 рр. сформована законодавча база з питань діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням їхніх повноважень та ресурсного забезпечення. Запроваджено зміни до бюджетно-податкового законодавства, які в цілому сприяли збільшенню обсягу коштів, що залишаються на місцях. Органи місцевого самоврядування стали менше залежати від ухвалених в центрі рішень. Установлено єдині нормативи відрахувань загальнодержавних податків (10 % податку на доходи фізичних осіб, 10 % податку на прибуток приватних підприємств, 80 % екологічного податку та 25 % плати за користування надрами за кожною ланкою бюджету. До категорії місцевих податків переведено плату за землю (10 %), запроваджено оподаткування комерційної та нежитлової нерухомості.

Місцеві органи самоврядування отримали право самостійного вибору органів казначейства чи установ банків обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів і власних надходжень. Закладено механізми стимулювання громад до об'єднання, наприклад, громади, об'єднані відповідно до критеріїв, визначених законом про добровільне об'єднання територіальних громад, отримають такі ж повноваження, як і міста обласного значення.

Для здійснення видатків на делеговані державою повноваження в галузях освіти та охорони здоров'я передбачено нові субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам – освітню та медичну.

Одним із головних завдань реформування бюджетної системі є горизонтальне вирівнювання податкоспроможності територій, яке повинно здійснюватися за податками фізичних осіб у розрахунку на одного жителя, а не за делегованими витратами. Такий підхід використовується у деяких європейських країнах і передбачає, що доходи на одного жителя після вирівнювання мають коливатись у межах 20–40 %.

Така інституціональна багатовекторність реформи регіональної політики має на меті інтегрованість регіонів, припинення тенденції до їх дезінтеграції та підвищення видаткової автономності місцевих бюджетів.

Проте успішний досвід багатьох країн з удосконалення місцевого самоврядування і бюджетного регулювання перетворюється в наших умовах не на реальність, а на низку проблем інституціонального значення, які потрібно послідовно вирішувати, постійно стежачи за результатами регіональної реформи. До наслідків реалізації концепції місцевого самоврядування виникають питання системного характеру. По-перше, інноваційний потенціал політики місцевого самоврядування знижується з двох причин. Одною з них є вилучення з місцевих бюджетів 25 % надходжень від податку з доходів фізичних осіб і передача їх до бюджетів вишого рівня. Така рокировка бюджетних ресурсів здійснена з метою виграти якість при переході до процесу децентралізації. Інша причина – це зосередження уваги на механізмі вирівнювання, що спирається на доходи. При цьому для територіальних громад виникає ризик демотивації до економічного зростання за рахунок власних доходів. У Франції, наприклад, муніципалітети вмотивовані щодо розвитку економіки і показник доходів не застосовують як критерій оцінки для прийняття

рішень про необхідність надання дотацій вирівнювання з метою підвищення їх конкурентоспроможності.

По-друге, однозначно позитивно сприймається європейський рівень вирівнювання територій за показником доходів, про що згадано вище (20–40 %). Однак соціальні наслідки і економічні можливості додержання цих параметрів не визначено і не прораховано. Без цього важко уявити механізм реформаційного процесу, масштаб перетворень і застосування критеріїв для вирівнювання. Емпіричні дослідження показують, що в Україні протягом чотирнадцяти останніх років відбувається зменшення диференціації між територіями за показником доходів (витрат) у розрахунку на одного жителя. У 2000 році вона коливалась у межах 17–41 %, у 2014 році вже була на рівні 7–13 %. Це свідчить про застосування недосконалого механізму бюджетування, який призводить до невиправданої уніфікації бюджетних витрат у територіальному розрізі. Очевидно, що проблематика вирівнювання місцевих бюджетів потребує більшої уваги і застосування додаткових критеріїв для визначення їх конкурентоспроможності.

За роки реформування регіональної політики не виявлено тенденції до скорочення інституту безвідплатних перерахувань. У 2015 році на підвищення фіскальної спроможності місцевих бюджетів запроваджено базову дотацію у розмірі 5,3 млрд грн, у 2016 році – 5,8 млрд грн, у той час як з регіонів за останній рік надійшло до державного бюджету 3,8 млрд грн.

Сьогодні фінансова диференціація регіонів за показником обсягу податкових надходжень у розрахунку на один місцевий бюджет не вийшла за межі, зафіксовані напередодні реформ у 2015 році. Різниця між обласними бюджетами і бюджетами міст, селищ і сіл перевищує 61 раз. При цьому між бюджетами обласних центрів і міст обласного значення – 2,4, між бюджетами цих міст і районними бюджетами – 23,8, бюджетами районів і селищ – 23,6, між селищними і сільськими бюджетами – понад 1,4 раз. Бюджетна різноманітність є наслідком розпорошеності мережі територіальних утворень і необхідності утримання розташованих у їхніх межах соціальних і економічних об'єктів. Фінансові ресурси за таких умов стають фрагментованими і територіальні органи управління не володіють повною мірою компетенціями для визначення стратегії територіального розвитку.

Ця ситуація визначає основні завдання, які мають бути вирішені для реалізації на практиці цілей децентралізації. Досвід європейських країн свідчить, що успіху у модернізації регіональної політики досягають ті, які розглядають принцип субсидарності в якості ключового елемента трансформації організаційної системи управління територіями. Його реалізація передбачає, що услід за перерозподілом компетентностей із верхніх рівнів управління на нижчі повинні передаватись і джерела фінансування. В Угорщині, наприклад, закон про місцеве самоврядування забезпечує збалансованість між компетентностями адміністративного органу, який управляє населеними пунктами на власній території, і їх фінансовим забезпеченням.

Зараз в Україні на муніципальні території покладено фінансування більш 80 % всіх витрат на соціальну інфраструктуру. Практично це означає, що добробут основної маси населення залежить від місцевих бюджетів. Але їх делеговані повноваження (компетенції) фінансуються на 10–50 %. Фінансові джерела забезпечують лише захищені витрати: заробітна плата з нарахуваннями, витрати на харчування та деякі інші. Незбалансування доходних і витратних статей викликає дефіцит місцевих бюджетів, який покривається базовою дотацією з державного бюджету. Зараз в Україні дотаційними є всі місцеві бюджети вісімнадцяти областей. Існують вони і областях – донорах. Наприклад, у бюджеті Юр'ївської об'єднаної територіальної громади Дні-

пропетровської області базова дотація в 2015 році зросла порівняно з 2014 роком у вісім разів. В 2016 році базова дотація цій громаді не передбачена, не зважаючи на зростання дефіциту її бюджету.

Досвід створення об'єднаних територіальних громад свідчить, що на територіях, де відсутнє розвинене виробництво, неможливо утримувати наявну соціальну інфраструктуру за рахунок фінансової допомоги, визначеної новими правилами оподаткування.

Головна мета децентралізації – збалансування місцевих бюджетів і забезпечення їх автономності – поки не досягнута. Проблема полягає не стільки в тактиці, скільки у визначенні податкової стратегії.

Одна з причин недосконалості нової моделі регіональної політики щодо визначення джерел доходів місцевих бюджетів – застосування єдиних підходів до всіх регіонів, нерівноцінних за податковою базою.

До 2015 року 99,4 % податку на прибуток підприємств, включених до реєстру великих платників податків та юридично зареєстрованих, зараховувалось до державного бюджету. З 2016 року десята частина цього податку залишається за місцевими бюджетами.

Новий підхід закріплення цього регульовального податку за місцевими бюджетами призвів до того, що всі регіони (області, міста, райони, селища і села) виявились розподіленими за розміром надходжень від податку на прибуток приватних підприємств. У результаті за чинними правилами оподаткування в п'ять областей надійде доходів у розрахунку на одного жителя в 2–3 рази більше, ніж в інші області. Такий шлях диференційованого формування доходів місцевих бюджетів продукує ризики для реалізації принципу паритетності регіональної політики: забезпечення рівних можливостей доступу об'єктів соціальної інфраструктури до ресурсів державної фінансової підтримки [8]. Організаційно фінансові технології відіграють важливу роль у збалансуванні бюджетної системи, проте недостатнє наукове забезпечення залишається перешкодою їх розвитку.

Недосконалість фіскального вирівнювання місцевих бюджетів пов'язана з тим, що найбільш вагомі і стійкі джерела бюджетних доходів, як і до реформування, зосереджено в державному бюджеті. У 2015 і 2014 рр. до державного бюджету надходить 90,0 % податку на прибуток підприємств приватної власності, 100 % податку на додану вартість, 99,6 % акцизного податку, 100 % ввізного і вивізного мита, 100 % акцизу на нафтопродукти. У той же час за місцевими бюджетами залишаються податки, які важко збираються та утруднені для виявлення.

У межах загальних пропорцій розподілу податків між державним і місцевими бюджетами варто лівову частину податку на прибуток приватних підприємств залишати в неподаткоспроможних регіонах. Решту доходів від 2 % до 5 % слід перераховувати до державного бюджету. В податкоспроможних регіонах, навпаки, доцільно переважну частину податку на прибуток приватних підприємств перераховувати в державний бюджет і решту залишати в місцевих бюджетах.

Аналогічний підхід доцільно застосовувати й до інших видів податків: акцизи на алкоголь, тютюнові вироби, товари широкого вжитку. Виконання подібних процедур перерозподілу податків дозволить обґрунтовано визначити обсяг трансфертів: освітніх і медичних субвенцій.

Зростання дефіциту місцевих бюджетів відбувається й через непослідовність регіональної політики, яка деформує якість інституціонального середовища. У ході реформи місцевого самоврядування зі статусу делегованих повноважень виведені всі

витратні повноваження, щодо яких держава неспроможна була визначити вимоги до соціальних стандартів. До них належать витрати на культуру, спорт, дошкільну і позашкільну освіту, управління. Фінансування всіх цих видів діяльності покладено на місцеві бюджети.

Невиконання завдань фіскального вирівнювання пов'язано не тільки з дефектними аспектами в системі міжбюджетних відносин. Причина полягає також у нездатності переломити негативну тенденцію зрушення податкової бази місцевих бюджетів, у тому числі такого її елементу як податок на прибуток підприємств комунальної власності, який протягом останніх років помітно знизився. Розрахунки, здійснені на основі екстраполяції співвідношення між цим податком і податком на доходи фізичних осіб, показують, що для досягнення паритету між цими показниками на рівні 2000 року потрібно майже 19 років². Тоді фінансування соціальної інфраструктури на три чверті відбуватиметься за рахунок податку на прибуток комунального сектору економіки. Алгоритм розрахунків такий: $\lg(1,1)^n = \lg(690/115,4)$, де 1,1 – показник динаміки приросту бюджетних витрат за рахунок податку на прибуток підприємств комунальної власності; n – ступень \lg :

$$n = \lg(690/115,4) / \lg 1,1 = 18,8$$

Питання розвитку інституту комунальної власності багато років залишаються невирішеними і потребують пильної уваги. В умовах реформи місцевого самоврядування перед комунальними підприємствами постало завдання стати ефективним елементом регіональної економіки, який у нових умовах сприятиме підвищенню доходності місцевих бюджетів.

Аналітична оцінка динаміки податку на прибуток підприємств комунальної власності показує, що він майже рівномірно розподіляється по території країни, але внаслідок невеликої частки у доходах місцевих бюджетів (0,13–0,6 % не спричиняє помітного впливу на міжрегіональну диференціацію за податковими надходженнями. Варіація податку на прибуток підприємств комунальної власності між областями складає 1,33 %. Для того, щоб він виконував свою економічну функцію бути інструментом досягнення певних соціальних цілей, його варіація повинна складати 30–33 %, що відповідає процесу статистично нормального розподілу.

Таким чином, статистичний аналіз емпіричних даних показує, що сталість місцевих бюджетів України, а отже й потенціалу розвитку соціальної інфраструктури, значною мірою визначається правильно побудованим горизонтальним (міжобласним) вирівнюванням. На основі зіставлення коефіцієнтів варіації перевагу в горизонтальному вирівнюванні варто надавати податку на прибуток із підприємств комунальної власності. Вирівнювання шляхом удосконалення податкової надбудови є на сьогодні єдиним можливим виходом зі скрутного становища, в якому опинились соціальної інфраструктури, особливо на периферійних територіях.

² Вихідні данні для розрахунку: обсяг податкових надходжень – 115 млрд грн; розширення за рахунок надходження 10 % податку на прибуток до загального фонду місцевих бюджетів внаслідок змін до законодавства в 2015 р. – 3,1 млрд грн; збільшення надходжень до загального фонду місцевих бюджетів у 2015 р. – 29,8 млрд грн; ретроспективний рівень (у %) фінансування соціальної інфраструктури за рахунок податкових надходжень – 73,8 %; розрахунковий обсяг фінансування соціальної інфраструктури на рівні 2000 р. – 690 млрд грн; розрахунковий приріст бюджетних коштів на розвиток соціальної інфраструктури з врахуванням зростання загального фонду місцевих бюджетів у частині збільшення податку на прибуток – 1217,3 млрд грн; перевищення потенційного обсягу бюджетних коштів на розвиток соціальної інфраструктури понад фактичним – шість разів (690 млрд грн / 115 млрд грн).

Модернізація державної регіональної політики на принципах децентралізації, спрямована на вирівнювання економічних потенціалів територіальних утворень, не гарантує подолання їх диференціації за рахунок визначених інституціональних форм (бюджетів областей, міст, районів, об'єднаних територіальних громад) і інструментів (податків, трансфертів). Для реалізації цілей вирівнювання необхідна ширша диверсифікація фінансових джерел розвитку місцевого самоврядування. Цей вектор регіональної стратегії має бути орієнтованим на структури третього сектору економіки: недержавні фонди, некомерційні організації, публічно-державне партнерство, малий бізнес, які здатні заповнити численні економічні ніші регіонального простору, перебравши на себе виконання частини делегованих повноважень.

Висновок. Регіональна політика недооцінює роль територіальних громад у планування власного розвитку. Їхня залежність від державних фінансових ресурсів, яка має місце на практиці, призводить до ігнорування синергії від взаємодії державних і місцевих органів влади в умовах децентралізації функцій управління територіальним розвитком. У сучасних західних теоріях регіональної економіки провідною ідеєю є розгляд суб'єктності територіальних утворень у контексті виконання ними соціальних і економічних функцій держави, які трансформовані у цілі цих утворень.

У політиці розвитку територіальна громада як самостійна адміністративна одиниця і суб'єкт фінансово-економічних відносин повинна мати дієвий інституціональний механізм збалансування власного бюджету. Проблему фінансової сталості місцевих бюджетів і соціальної інфраструктури неможливо вирішити винятково завдяки механізму перерозподілу бюджетних ресурсів. Диверсифікація податків має мотивувати регіони до розширення і більш повного використання податкової бази. Виходячи з пріоритетів інноваційної економіки варто закріпити на постійній основі в місцевих бюджетах найбільш вагомі і стійкі джерела бюджетних податків. З модернізаційним курсом держави повинен асоціюватись не тільки податок на прибуток приватних підприємств, але й податок на додану вартість. Це найбільш відпрацьований за технологією нарахування і збору податок, який необхідно поступово закріпити за місцевими бюджетами. Укріпленню місцевих бюджетів і соціальному розвитку територій сприятиме різнобічна підтримка недержавних форм економічної діяльності.

ЛІТЕРАТУРА

1. *Ткачук А.* Скандинавський шлях. Досвід реформи територіального-адміністративного устрою і місцевого самоврядування в Данії і Швеції. – Копенгаген – Стокгольм – Київ, 2015. – 44 с.
2. *Альошина Н.* Поняття та ознаки територіальної громади // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2011. – вип. 21. – С. 173–179 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : dspace.nle.edu.ua/bitstream/123456789/3186/Aloshuna_173
3. *Федосов В.М.* Бюджетна система. Програмно-цільове бюджетування: проблеми становлення і розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://westudents.com.ua/glavy/13776-23-programno-tslove-byndijetuvannya-poblemi-star>
4. *Тамбовцев В., Рождественская И.* Програмно-целевое планирование: вчера, сегодня... Завтра? // Вопросы экономики. – 2016. – № 6. – С. 77–90.
5. *Смаль В.В.* Географічна економіка чи «нова економічна географія» Пола Кругмана: рецепція основних ідей // Український економічний журнал. – 2009. – № 4. – С. 18–25.
6. *Грицай О.В., Иоффе Г.В., Трейвиш А.И.* Центр и периферия в региональном развитии. – М. : Наука, 1991. – 168 с.
7. *Мельникова Л.В.* «Пространственно-нейтральная» и «локально-адресная» региональная политика: проблема выбора // Регион. – 2014. – № 1 (81). – С. 64–85.
8. Про засади державної регіональної політики // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – № 13. – ст. 90; ст. 3, п. 3.

REFERENCES

1. Tkachuk, A. (2015). *Skandinavskiy shlyah. Dosvid reformy terytorialnogo-administrativnogo ustroyu i mistseвого samovryaduvannya v Danii I Shvetsii [Scandinavian way. Experience the reform of the territorial-administrative structure and local governments of Denmark and in Sweden]*. Kopenhagen, Stokgolm, Kyiv [in Ukrainian].
2. Alosyna, N. (2011). Poniattia ta oznaky terytorialnoi hromady [The concept and features of the territorial community]. *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannya - State Building and Local Government, 21*, 173-179. Retrieved from dspace.nle.edu.ua/bitstream/123456789/3186/Alosyna_173 [in Ukrainian].
3. Fedosov, V.M. *Byudzhetna sistema. Programno-tsilove byudzhetuvannya: problemi stanovlennya i rozvitku. [Budget system. Program budgeting: problems of formation and development]*. (n.d.). westudents.com.ua Retrieved from <http://westudents.com.ua/glavy/13776-23-programno-tsilove-byudijetuvannya-poblemitar> [in Ukrainian].
4. Tambovtsev, V. & Rozhdstvenska, I. (2016). Programno-celevoe planirovanie: vchera, segodnya... Zavtra? [Program-Target Planning: yesterday, today... Tomorrow?]. *Voprosy Ekonomiki - Economics Questions, 6*, 77-90 [in Russian].
5. Smal, V.V. (2009). Geografichna ekonomika chi «nova ekonomichna geografiya» Pola Krugmana: retseptsiya osnovnih idey [Geographic economy or «new economic geography» Paul Krugman: reception basic ideas]. *Ukrayinskiy ekonomichnyy zhurnal - Ukrainian Economic Journal, 4*, 18-25 [in Ukrainian].
6. Gritsay O.V., Ioffe G.V. & Treyvish A.I. (1991). *Tsentr i periferiya v regionalnom razvitii [Center and peripherals in regions development]*. Moskov: Nauka [in Russian].
7. Melnikova, L.V. (2014). «Prostransvenno-neytralnaya» i «lokalno-adresnaya» regionalnaya politika: problema vyibora [«Area-neutral» and «locally-targeted» regional policy: the problem of choice]. *Region-Region, 1(81)*, 64-85 [in Ukrainian].
8. Zakon Ukrayiny «Pro zasadi derzhavnoyi regionalnoyi politiki» st. 3, p.3. [Law of Ukraine «On Principles of Regional Policy» Article 3, § 3.]. (2015). *Vidomosti Verhovnoyi Rady - Bulletin of Verkhovna Rada, 13*, 90 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції журналу 11.07.2016.