8. EESC (2005): The Current State of Co-regulation and Self-Regulation in the Single Market. European Economic and Social Committee, Brussels.
9. *Hepburn G.* [2009]: Alternatives to traditional regulation. Report prepared for the OECD Regulatory Policy Division.
10. *Hoogen van den T, Nowak T.* (2009): The emergence and use of self-regulation in the European decision-making process: Does it make a difference?
11. Interinstitutional Agreement on better law-marketing. European Parliament, Council, Commission(2003/C321/01)
12. *La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A.* [2008]: The Economic Consequences of Legal Origins. Journal of Economic Literature, Vol. 46. No. 2., P. 285–332.
13. *Lee C.* [2005]: Legal traditions and competition policy. The Quarterly review of Economics and Finance, Vol. 45. no. 2–3., P.236–257.
14. *Ogus A., Carbonara E.* [2011]: Self-regulation. Production of Legal rules. Edward Elgar, P. 228–252.
15. TIS [2000]: Industry Self-Regulation in Consumer Markets. Report prepared by the Taskforce on Industry Self-regulation. Commonwealth of Australia.
16. Valentiny Pál [2008]: Hogyan mérik az ágazati szabalyozó szervezetek hatékonyságát? Közgazdasági Szemle, 55. évf. 10. sz. 891–906.
17. White Paper: European governance. A white paper. COM(2001) 428 final.

Bacho R. J. **Evolution of alternatives to state regulation.**
I*n the article the search and assessment of alternative regulation methods to state regulation has been made. It has been scientifically substantiated and proved the existence in the practice of economic processes regulation in developed countries of such ways of regulating as self-regulation, co-regulation (metaregulation) and institutional regulation. The article proves that it's difficult to clearly identify and classify these alternatives to state regulation, which is explained by constant change of regulatory processes. Solving of various problems requires formation of different approaches to the regulation, most of which are a combination of different set of regulations tools.*
Key words: regulation, state regulation, co-regulation, institutional regulation, self-regulation, metaregulation.

Надійшла до редколегії 27.03.2015 р.

УДК 364.48

Л. В. Козлова,
к.держ.упр.,
докторант Інституту проблем державного управління
та місцевого самоврядування НАДУ при Президентові України,
м. Київ

ПРОБЛЕМИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ МІСТ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Р*озглянуто фінансові ресурси органів місцевого самоврядування (статті формування місцевих бюджетів) відповідно до змін у Бюджетному кодексі України та процесів децентралізації, що відбуваються на сучасному етапі. Увагу приділено підвищенню ефективності в управлінні об'єктами соціальної інфраструктури адміністративно-територіальних одиниць.*
Ключові слова: фінансовий ресурс, місцеве самоврядування, соціальна інфраструктура, управління соціальною інфраструктурою, децентралізація публічного управління.

 © Л. В. Козлова, 2015

На ефективне функціонування регіональних комплексів різних рівнів (у тому числі і міст) впливають показники розвитку їхньої соціальної інфраструктури. В умовах реформування та децентралізації публічного управління проблеми фінансового забезпечення розвитку соціальної інфраструктури потребують окремого дослідження. Важливим завданням управління соціальною інфраструктурою є підвищення її ефективності, що забезпечується раціональним розміщенням її об'єктів у межах адміністративно-територіальної одиниці. Постає необхідність оптимізації розміщення об'єктів соціальної інфраструктури міст та адміністративно-територіальних одиниць, що пов'язано з обґрунтуванням оптимальних розмірів її об'єктів з урахуванням конкретних місцевих економічних, демографічних і природних умов, фінансових джерел та їх розмірів, яких потребують ці об'єкти.

Управління соціальною інфраструктурою висвітлюється у працях О. Берданової, М. Бутка, В. Вакуленка, Б. Данилишина, І. Іванової, Е. Лібанової, О. Макарової, В. Новикова, М. Орлатого, Р. Плюща, Ю. Сурміна та інших вітчизняних і зарубіжних науковців. Важливу роль відведено складовим соціальної інфраструктури, методам публічного управління, які при цьому можуть бути використані, механізмам державного управління соціальною інфраструктурою та ін. Водночас, під час реформування системи публічного управління, що пов'язано із запровадженням нових підходів до управління об'єктами соціальної інфраструктури, доцільно визначити обсяги фінансових ресурсів, що мають бути залучені при цьому.

Метою статті є дослідження фінансових ресурсів в управлінні соціальною інфраструктурою адміністративно-територіальних одиниць у контексті реформування та децентралізації публічного управління в Україні.

Основною складовою регіонального розвитку є рівень розвитку соціальної інфраструктури. Під соціальною інфраструктурою розуміють комплекс галузей, що виділяються в системі суспільного поділу праці за функціональним призначенням у процесі відтворення задоволення потреб населення в послугах. На розвиток соціальної інфраструктури впливає просторовий чинник, тож її функціонування пов'язане з населенням конкретної адміністративно-територіальної одиниці.

Соціальна інфраструктура має чітко виражений територіальний характер, оскільки пов'язана з обслуговуванням людей, які мешкають у поселеннях міського та сільського типу і мають бути забезпечені сприятливими умовами життєдіяльності. Вона впливає на відтворення робочої сили, темпи розвитку та ефективність суспільного виробництва. З регіональних позицій розвиток соціальної інфраструктури створює передумови для запобігання необґрунтованій міжрегіональній міграції населення, розширення сфери праці та ін.

Основним суб'єктом управління соціальною інфраструктурою регіонів є територіальні громади та органи місцевого самоврядування різних рівнів, яким територіальні громади надають відповідні повноваження, а також місцеві органи виконавчої влади в частині делегованих повноважень.

Основним економічним важелем регулювання соціального розвитку населених пунктів чинне законодавство визначає бюджетне фінансування за рахунок державного і місцевого бюджетів. Останніми роками загальний обсяг інвестицій у відтворення матеріальної бази соціальної сфери значно зменшився, галузева структура, склад і розміщення об'єктів формуються значною мірою стихійно. Оскільки серед бюджетних асигнувань на підтримку розвитку соціальної інфраструктури переважає відшкодування витрат господарств на будівництво відповідних закладів, органи державного управління практично не мають змоги управляти цим процесом. Тому найбільше коштів витрачено на створення інженерних

© Л. В. Козлова, 2015

комунікацій (насамперед, будівництво газопроводів) та значно менше – на зміцнення матеріальної бази освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення [4, с. 156].

Формування нового механізму управління соціальним розвитком регіонів має передбачати децентралізацію функцій, за якою вищому рівню управління передаються лише ті з них, які не може чи не зацікавлений виконувати нижчий рівень. Зокрема, сільська рада здійснює будівництво дитячих дошкільних закладів, загальноосвітніх шкіл, а також закладів торгівлі та служби побуту, лікувальних та інших медичних установ, тобто соціальних об'єктів щоденного користування. Районний рівень забезпечує населення соціальними об'єктами періодичного попиту, а у віданні областей зосереджуються функції координаційного характеру. Вони координують діяльність усіх структур за вертикаллю, формують соціальні програми, вирішують питання оподаткування та розподілу коштів [4, с. 156].

За часи незалежності близько 70 % об'єктів соціальної інфраструктури було передано на баланси міських, сільських та селищних рад [6]. Водночас, застосування чинної схеми міжбюджетних трансфертів призвело до ситуації, коли органи місцевого самоврядування фактично було позбавлено можливості самостійно вирішувати власні проблеми та повноцінно управляти соціальною інфраструктурою, тому що були залежні від дотацій або тому, що в них вилучалися зайві кошти. В Україні переважна більшість видатків соціальної сфери передавалася на рівень громад для фінансування з місцевих бюджетів. Видатки на соціально-культурну сферу (охорона здоров'я, духовний та фізичний розвиток, освіта, соціальний захист та соціальне забезпечення) складали переважну частину видатків місцевих бюджетів. Виконання цих соціальних зобов'язань держави потребує відповідного фінансового забезпечення.

Отже, органи місцевого самоврядування не мали достатніх фінансових ресурсів для ефективного управління соціальною інфраструктурою населених пунктів. Унаслідок недостатності коштів місцевих бюджетів більшу частину їхніх видатків спрямовувалося на утримання об'єктів соціальної інфраструктури, передусім – на виплату заробітної плати як захищеної статті бюджетного фінансування (у загальному обсязі видатків місцевих бюджетів питома вага заробітної плати сягає 70 %) [6]. Видатки розвитку, які мали б вирішити суттєві проблеми житлово-комунального господарства, транспортної інфраструктури, проблеми життєзабезпечення громади, залишалися постійно недофінансованими.

Рівень розвитку галузей соціальної інфраструктури значно відстає від сучасних вимог суспільства. Матеріальна база галузей цього комплексу становить лише 48-50 % нормативного рівня [7, с. 31]. Понад 7 млн жителів України стоять у черзі на одержання житла. У складному становищі перебуває медичне обслуговування населення, скоротилась середня тривалість життя, зменшилася народжуваність, поглиблюються процеси депопуляції населення країни. Рівень освіти значно відстає від освітнього потенціалу розвинених країн, значна кількість структур культури і мистецтв узагалі втратили попередні масштаби діяльності й творчості. Знижується інтелектуальний потенціал суспільства [7, с. 31].

Найгострішими проблемами розвитку соціальної сфери населених пунктів України є такі [6]:

– невпорядкованість відносин власності на об'єкти соціальної інфраструктури;

– недостатність бюджетних коштів для ефективного функціонування та розвитку відповідних об'єктів та відсутність дієвих стимулів залучення коштів з інших джерел;

– недосконала система територіального розміщення об'єктів соціальної інфраструктури;

 © Л. В. Козлова, 2015

– недостатній рівень кадрового забезпечення, низька кваліфікація працівників та незадовільні умови праці в галузі;

– низька якість послуг, що надаються населенню цими об'єктами.

Отже, реалізація європейських стандартів та ефективного управління соціальною інфраструктурою повинні ґрунтуватися не на екстенсивному збільшенні обсягів соціальних видатків бюджету та розширенні спектра соціального забезпечення, а на радикальному підвищенні якості та ефективності надання послуг соціальної сфери, створенні та впровадженні правових і організаційних умов недопущення зниження рівня життя населення України.

У роз'ясненнях щодо концепції реформування та децентралізації, що розпочалися в 2014–2015 рр. в Україні, зазначається, що в старій системі (до реформування. – *Прим. авт.)* органи місцевого самоврядування завжди були на другорядних позиціях, що, власне, і є однією з передумов для проведення реформ в Україні [5; 8]. На них покладали відповідальність, але не забезпечували відповідними фінансовими інструментами. У концепції реформи і пропозиціях щодо змін у Конституції України чітко сказано, що повноваження органів місцевого самоврядування мають бути забезпечені відповідними фінансами [5]. Органи місцевого самоврядування матимуть, зокрема, як дотації, так і частку від загальнонаціональних податків. Якщо у місцевої влади через державні рішення виникнуть додаткові витрати, то це теж має компенсувати держава [8].

У Бюджетному кодексі України бюджети місцевого самоврядування визначаються як бюджети територіальних громад сіл, їхніх об'єднань, селищ, міст (у тому числі й районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад [1].

Механізм розподілу податків між органами різного рівня і державою згодом має бути визначений у змінах до цього Кодексу. Ці процеси моделюють спільно з польськими експертами, які вже робили такі розрахунки для реформи місцевого самоврядування в Польщі. Отже, відповідно до ст. 64 Бюджетного кодексу України (розділ III "Місцеві бюджети") визначається склад доходів загального фонду бюджетів міст, районних бюджетів та об'єднаних територіальних громад [1].

Відповідно до зазначеної статті до доходів загального фонду бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, міст Києва та Севастополя, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, належать [1]:

– 60 % податку на доходи фізичних осіб (крім податку на доходи фізичних осіб, визначеного п. 1.1 частини другої ст. 29 цього Кодексу), що сплачується (перераховується) згідно з Податковим кодексом України на відповідній території (крім території міст Києва та Севастополя);

– 40 % податку на доходи фізичних осіб (крім податку на доходи фізичних осіб, визначеного п. 1.1 частини другої ст. 29 цього Кодексу), що сплачується (перераховується) згідно з Податковим кодексом України на території міста Києва та зараховується до бюджету міста Києва;

– державне мито, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцем вчинення дій та видачі документів;

– акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів, що зараховується до бюджетів об'єднаних територіальних громад, міських бюджетів;

– податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності. Податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, засновником яких є районні, міські ради, об'єднані територіальні громади, зараховується, відповідно, до районних, міських бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад;

– податок на майно, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

– єдиний податок, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

– збір за місця для паркування транспортних засобів, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

– туристичний збір, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

– плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються районними державними адміністраціями, виконавчими органами відповідних місцевих рад, яка зараховується, відповідно, до районних бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування;

– 80 % коштів, отриманих підприємствами, установами та організаціями, що утримуються за рахунок бюджетів об'єднаних територіальних громад, районних, міських бюджетів, за здані у вигляді брухту і відходів золото, платину, метали платинової групи, дорогоцінне каміння, і 50 % коштів, отриманих цими підприємствами, установами та організаціями за здане у вигляді брухту і відходів срібло та ін. (різноманітні штрафні санкції та адміністративні стягнення тощо).

Отже, у цілому можна констатувати, що до місцевих бюджетів передаються: 10 % податку на прибуток підприємств; 100 % державного мита; 100 % плати за надання адміністративних послуг; 80 % екологічного податку; з нових платежів – акцизний податок, 25 % плати за надра; податок на майно (комерційна нерухомість, легкові автомобілі з об'ємом двигуна понад 3 тис. см^3); єдиний податок; податок на прибуток комунальних підприємств, місцеві збори.

Поправки до Бюджетного та Податкового кодексів, ухвалені наприкінці 2014 р., і передача місцевим бюджетам низки податків і зборів мали б принести органам місцевого самоврядування в 2015 р. додатковий ресурс в 45 млрд грн [3].

Зміни в Бюджетному кодексі України пов'язані з децентралізацією в країні і спрямовані на те, щоб замінити систему балансування доходів і витрат на нову систему вирівнювання податкоспроможності території.

До запровадження реформи близько 70 % податків забирались до центрального бюджету і потім уже розподілялись на потреби областей, мета ж запропонованої бюджетної децентралізації полягає в тому, щоб 65 % зібраних податків залишати на місцях і 35 % – вилучалися в бюджет держави на виконання делегованих повноважень [3]. Отже, децентралізація передбачає більш ефективне управління соціальною інфраструктурою та пов'язана з енергоефективністю, будівництвом, розпорядженням земельними ресурсами тощо.

Необхідно надалі розробляти законодавчі рішення, які мають стимулювати територіальні громади та органи місцевого самоврядування бути конкурентними, залучати інвестиції у вигляді додаткових ресурсів, розвивати соціальну інфраструктуру. Але для того, щоб чітко розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, зокрема і в частині фінансових джерел та ресурсів. необхідно удосконалити ще близько 150 чинних законів України [8].

В умовах європейської інтеграції України, її наближення до норм і стандартів Європейського Союзу, у тому числі й у сфері публічного управління, виникає

 © Л. В. Козлова, 2015

необхідність підвищення ролі та відповідальності органів місцевого самоврядування в управлінні соціальним та економічним розвитком відповідних територій. Зокрема, це стосується можливостей збільшення впливу на діяльність галузей місцевої економіки, пов'язаних із задоволенням потреб відповідної територіальної громади, здатності забезпечувати при цьому раціональне використання трудових і природних ресурсів, зростання ефективності економіки міста та активного розвитку соціальної сфери.

Держава та місцеве самоврядування мають управляти соціальною інфраструктурою на основі таких принципів [2]:

– забезпечення державної підтримки розвитку галузей соціальної інфраструктури на рівні, що дає можливість населенню одержувати послуги в обсягах, які гарантують нормальні умови життєдіяльності;

– максимального залучення недержавних коштів на утримання й розвиток установ соціально-культурного призначення;

– комерціалізації соціальної інфраструктури, діяльності її установ, яка має здійснюватися лише за умови, що впровадження тут ринкових відносин не завдасть шкоди суспільству.

З урахуванням цих принципів, реформування та зміна методики управління соціальною інфраструктурою має бути комплексною відповідно до децентралізації публічного управління. Умовами комплексного розвитку соціальної інфраструктури на місцевому рівні є: врахування місцевих чинників, що визначають обсяг і структуру потреб населення в послугах; розроблення й використання нормативів з урахуванням особливостей населених пунктів; досягнення оптимальних меж і внутрішньорегіональних пропорцій у розвитку соціальної інфраструктури; обґрунтоване визначення обсягів капітальних вкладень у галузі соціальної інфраструктури та їхній розподіл за підгалузями; узгодження будівництва об'єктів соціальної інфраструктури з потужностями будівельних організацій тощо.

Реформа місцевого самоврядування йде в узгодженні з реформою регіональної політики. Завданням державної регіональної політики є підтримка стратегічних для регіонів проектів. Те, що пропонує реформа децентралізації, відповідає потребам громадян України, де б вони не мешкали. Повноцінне місцеве самоврядування покаже перспективи розвитку держави.

Державне управління соціальною сферою повинне здійснюватися на всіх рівнях. Провідна роль у цій ланці належить територіальним органам управління та самоврядування. Вони координують діяльність усіх господарських структур, беруть участь у формуванні соціальних програм, вирішують питання оподаткування та розподілу коштів.

При управлінні соціальною інфраструктурою як відкритою системою, що розвивається, ставиться мета досягнення такого стану системи, який забезпечить найбільш повне задоволення потреб населення в послугах та створення умов життєдіяльності населення на певній території. Основними джерелами фінансування освіти та культури залишаються кошти державного та місцевих бюджетів. Поряд із цим мають створюватися умови для подальшого залучення до сфери освіти та культури додаткових недержавних джерел фінансування. В умовах децентралізації виникає необхідність нових методів в управлінні соціальною інфраструктурою та розроблення певної моделі управління регіональною соціальною інфраструктурою, що має бути розглянуто в подальших наукових дослідженнях.

© Л. В. Козлова, 2015

Література:

1. Бюджетний кодекс України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page1.
2. *Денісова Н. В.* Побудова моделі управління регіональною соціальною інфраструктурою. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/PRNIT_2006/Economics/16049.doc.htm.
3. Децентралізація дасть місцевим бюджетам у 2015 році 45 млрд грн, – Яресько. Інтервью з Міністром фінансів України від 13 січня 2015 р. Еспресо ТВ. – Режим доступу : http://espreso.tv/news/2015/01/13/decentralizaciya_dast_miscevym_byudzhetam_u_2015_roci_45_mlrd_hrn_yaresko.
4. *Малік М. Й.* Про державне регулювання розвитку сільських територій / М. Й. Малік // Економіка АПК. – 2008. – № 2. – С. 156.
5. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні" від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. – Режим доступу : http://www.minregion.gov.ua/koncepciya-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-333230/rozporyadzhennya-kabinetu-ministriv-ukrayini-vid-01-04-2014-r—n-333-r-pro-shvalennya-koncepciyi-reformuvannya-miscevogo-samovry-669451.
6. Проблеми та перспективи управління розвитком соціальної інфраструктури на місцевому рівні. – Режим доступу : http://old.niss.gov.ua/Monitor/April/7.htm.
7. *Тодосійчук В. Л.* Регіональна економіка : підручник / В. Л. Тодосійчук. – Вінниця : ВДАУ, 2008. – 434 с.
8. 17 питань про реформу, або Як відбудеться перебудова системи влади в країні. – Режим доступу : http://decentralization.gov.ua/.

Kozlova L.V. **The problems of financial securement of social infrastructure under decentralization.**

The article deals with the financial resources of local government (mechanisms of formation of local budgets) in accordance with the amendments made to the Budget Code of Ukraine and the decentralization processes that occur at the modern stage. Attention is given to improving efficiency in the management of social infrastructure of the administrative-territorial units.

Key words: financial resources, local government, social infrastructure, social infrastructure management, decentralization of public administration.

Надійшла до редколегії 27.03.2015 р.

УДК [378 : 372.77] (477)

А. В. Ромін,
к.т.н., доцент,
проректор-начальник факультету цивільного захисту
Національного університету цивільного захисту України,
м. Харків

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ НАДАННЯ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ ВИЩИМИ НАВЧАЛЬНИМИ ЗАКЛАДАМИ УКРАЇНИ

Проаналізовано сучасний стан розвитку системи вищої освіти та управління вищими навчальними закладами, розглянуто проблеми кількісних і якісних параметрів надання освітніх послуг, їхню роль у покращенні економічного стану вузу.

Ключові слова: вищий навчальний заклад, державне регулювання, концепція, органи державної влади, освітні послуги, управління.

 © А. В. Ромін, 2015