

Попова Катерина Геннадіївна

аспірант кафедри права та законотворчого процесу

Одеського регіонального інституту державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України

Попова Екатерина Геннадьевна

аспирант кафедры права и законотворческого процесса

Одесского регионального института государственного управления

Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Popova Katerina

Post-Graduate Student of the Department of Law and Law-Making Process of the

Odessa Regional Institute for Public Administration of

National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

ПІДВИЩЕННЯ ДОХОДНОСТІ РЕГІОНАЛЬНОЇ РЕСУРСНОЇ БАЗИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

ПОВЫШЕНИЕ ДОХОДНОСТИ РЕГИОНАЛЬНОЙ РЕСУРСНОЙ БАЗЫ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

INCREASE PROFITABILITY OF THE REGIONAL RESOURCE BASE IN A DECENTRALIZED ENVIRONMENT

Анотація. Стаття розкриває науковий погляд автора на місцеві фінанси не тільки як складову публічних фінансів, а й самостійну економічну категорію. Значна увага приділена питанням реформування місцевих фінансів, виробленню дієвого механізму, який би визначав нові принципи формування місцевих бюджетів. Бюджетний механізм розглядається водночас і як складова фінансів, і як наслідок впливів економічних процесів у державі на соціально-економічний розвиток територій.

Досліджено питання розбіжностей економічної сутності податку на додану вартість, податку на прибуток та податку на доходи фізичних осіб. Висвітлено вплив місцевих податків та зборів на бюджетну складову місцевих фінансів. Визначено та запропоновано ті, які здатні відігравати найбільш значну роль у місцевій та регіональній економіці. У цьому зв'язку запропоновано альтернативу поділу структури місцевих бюджетів на загальний та спеціальний фонди.

Ключові слова: місцеве самоврядування, доходи, податки, економічна складова, регіональний бюджет, територіальний бюджет, фінансова база, місцеві збори, реформування.

Аннотация. Статья раскрывает научный взгляд автора на местные финансы не только как составляющую публичных финансов, но и как на самостоятельную экономическую категорию. Значительное внимание уделено вопросам реформирования местных финансов, выработке действенного механизма, который бы определял новые принципы формирования местных бюджетов. Бюджетный механизм рассматривается одновременно и как составляющая финансов, и как следствие воздействий экономических процессов в государстве на социально-экономическое развитие территорий.

Исследован вопрос разногласий экономической сущности налога на добавленную стоимость, налога на прибыль и налога на доходы физических лиц. Освещено влияние местных налогов и сборов на бюджетную составляющую местных финансов. Определены и предложены те, которые способны сыграть наиболее значительную роль в местной и региональной экономике. В этой связи предложено альтернативу разделения структуры местных бюджетов на общий и специальный фонды.

Ключевые слова: местное самоуправление, доходы, налоги, экономическая составляющая, региональный бюджет, территориальный бюджет, финансовая база, местные сборы, реформирование.

Summary. The article reveals the scientific opinion of the author on local finances not only as part of public finance, but also independent economic category. Much attention is paid to the reform of local finance, the development of an effective mechanism that would define new principles of local budgets. Budget mechanism is seen both as a com-

ponent of finance, and as a result the impact of economic processes in the country in socio-economic development areas. The issue of discrepancies economic substance of value added tax, income tax and tax on personal income. The influence of local taxes and fees on the budgetary part of local finance. Identified and invited those who can play the most significant role in the local and regional economy. In this connection the proposed alternative separation structure of local budgets for general and special funds.

Key words: local government, income taxes, the economic component, Regional budget, Territorial budget, financial framework, local fees, reform.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. В умовах сьогоденних змін та у середовищі задекларованих урядом України реформ, зокрема, адміністративно-територіального устрою, бюджетної, податкової, територіальної організації влади, для означення характеристики інституту місцевого самоврядування найбільш придатним є французький термін «decentralization» (з фр. — відокремлена частина цілісного). На нашу думку, саме він найбільше відповідає внутрішньому змісту самоврядування територіальної громади. А термін «самоврядування» з'явився у XIX столітті у німецькій юридичній науці для означення адміністративних функцій громади, тобто самостійного управління справами громади із залученням місцевої поліції.

Держава ж може вважатися правовою і соціальною лише за умови, якщо її територіальна організація забезпечує розв'язання двоєдиного завдання: оптимального розподілу владних повноважень на управлінському й самоуправлінському рівнях та надійного зворотного зв'язку в системі «влада-соціум». Часто розмірковуючи про децентралізацію та адміністративно-територіальну реформу, ми плутаємо важливі поняття. Оскільки і децентралізація, і адміністративно-територіальна реформа, що лежить у її основі, — це не самоціль, а лише створення одного з ключових інструментів досягнення стратегічних цілей розвитку країни. Зокрема, створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для кожного громадянина України за стандартами розвинених країн світу.

Поняття «місцеве самоврядування» має свою історію, але почало воно вживатись з 1785 року. У другій половині XIX століття до місцевого самоврядування відносились земське та міське самоврядування Російської Імперії. В Україні, як в її тодішній етнонаціональній складовій, інститут місцевого самоврядування функціонував таким же чином. Уже у той час зміст місцевого самоврядування полягав у колективній діяльності громади з вирішення місцевих питань [3, с. 17].

У наш час інститут місцевого самоврядування означає особливу форму публічної влади, якою забезпечується реалізація права територіальних громад здійснювати управління в межах відповідних територіальних одиниць, самостійно вирішувати всі питання місцевого значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Про-

блематикою розвитку місцевого самоврядування займалися значна плеяда вітчизняних учених — представників різних галузей науки. Серед вітчизняних дослідників даної проблеми найбільший інтерес мають роботи Абрамова В., Кампо В, Карлова П., Кравченка В., Колодія А., Колодяжного Б., Оболенського О., Пухтинського М. та інших. У своїх монографіях та наукових періодичних виданнях автори зосереджують увагу на питаннях підвищення ефективності діяльності місцевого самоврядування в Україні, на взаємозв'язку влади з громадянським суспільством. Багато статей присвячено проблемам між секторальних відносин. Однак, в державно управлінській літературі й досі явно не вистачає наукових обґрунтувань, які б дозволили б здійснити повну теоретизацію принципів результативного місцевого самоврядування, які б відповідали сучасному стану динаміки реформ у цій сфері та зростаючим у зв'язку із поглибленням децентралізаційного вектору потребам здійснення повноважень органів місцевої влади.

Невирішеними раніше частинами загальної проблеми є наступне. З точки зору стратегічних пріоритетів розвитку місцевого самоврядування в Україні, напрямів її соціально-економічної модернізації, реформування теоретичних засад реалізації влади територій має перетворити самоврядування із формалістично-централізованого сателіту центрального керівництва у засіб забезпечення балансу інтересів населення окремого міста чи села та потреб соціального розвитку держави у цілому. Такий баланс є характерним для демократичних розвинених країн, політичний устрій яких пов'язують із соціальним типом державності. Науковий результат щодо створення балансу економічних можливостей та потреб у споживанні ресурсу досі відсутній.

Метою статті систематизація та пошук напрямів удосконалення процесу формування доходів місцевих бюджетів на сучасному етапі соціально-економічного розвитку держави.

Завдання статті полягає в визначенні економічного змісту та структури доходів місцевого бюджету, його ролі у соціально-економічному розвитку регіону. Таке дослідження виходить із розкриття основних підходів з удосконалення формування місцевих бюджетів, а також із уроків світового досвіду підвищення економічної спроможності територій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Концентруючи процеси діяльності регіональних і місцевих органів управління на виконанні базових

напрямів політики регіонального зростання, формується основна та найбільш характерна особливість сучасної унітарної держави. Проте на шляху досягнення цілі недостатнім є лише бажання, тобто, політична воля до її здійснення. Переконавання також недостатньо. Об'єктивні можливості та переваги — ось що потрібно для здійснення будь-якої цілі, поставленої владою — у першу чергу, говорячи про реформаторську діяльність, яка зачіпає не лише повсякденне життя кожного члена соціуму, а глибинні інтереси бізнес-середовища, яке прекрасно розуміє свою роль основного платника податків і основного актора в економічному та соціальному житті країни. Напрямку із рішеннями цих структур пов'язаний стан бюджетів на державному, регіональному, територіальному рівнях — у залежності від того, як далеко та глибоко простягаються такі інтереси. Отож, питання поповнення доходності місцевих бюджетів залишаються актуальними не лише у сфері фінансової діяльності, у першу чергу, у сфері фінансової взаємодії влади та бізнесу. При цьому розширення повноважень, ресурсів та відповідальності органів місцевої влади в умовах, що склалися, не завжди відповідає їх управлінському потенціалу.

Законодавством визначено, «місцеві ради у межах свої компетенції самостійно розробляють, затверджують і виконують бюджети відповідних територій» [1]. Здавалося б, що все логічно, але «межі своєї компетенції» так замикаються на рівні Кабінету Міністрів і Верховної Ради України, що ось уже протягом ряду років і держава в цілому, і регіони «звично» затверджують бюджети зі значними запізненнями, а в деяких випадках — і наступного року. Немає необхідності говорити про те, як негативно це впливає на розвиток економіки. Вважаємо, що закріплена у 2014 році у Бюджетному кодексі норма, стосовно того, що місцеві бюджети приймаються незалежно від термінів прийняття Державного бюджету — особливо не вплине на цю ситуацію [2].

Такий стан регіонального розподілу виник через значні дисбаланси, пов'язані зі слабкістю закріплення концептуальних основ доходності ресурсної бази регіонів у вітчизняному законодавчому полі. На відміну від досвіду європейських бюджетних систем (таких як французька, британська, австро-німецька, португало-іспанська бюджетні моделі), вітчизняна система ресурсного розподілу та перерозподілу потенціалу нарощування доходної бази має ряд значних недоліків, які, не дивлячись на інтенсивні зміни податкового законодавства, що відбуваються у ході децентралізаційних процесів, не вирішуються та навіть не зазнають ініціативи щодо вирішення:

- значення регіональних і місцевих бюджетів у вирішенні життєво важливих для населення завдань низьке через високу концентрацію бюджетних ресурсів у державному бюджеті країни, що знижує;

- частка закріплених за регіональним рівнем податкових платежів є низькою, а регулюючі доходи все ще грають основну роль в структурі надходжень до бюджетів субсидіарного рівня;
- майже щорічно змінюється розподіл та перерозподіл податкової бази в частині суб'єктів та об'єктів оподаткування;
- немає єдиних таксономій на середньострокову (та довгострокову) перспективи щодо податкової бази та номенклатури доходів державного та місцевих бюджетів;
- відсутність єдиних правил ув'язки доходів місцевих бюджетів і регіональних податкових надходжень, а також науково обґрунтованої методики міжрегіонального перерозподілу доходів. Система горизонтального вирівнювання, запропонована Бюджетним кодексом на зміну системі розрахунку міжбюджетних трансфертів практично не вирішила цього питання.

Сьогодні найбільш проблемним залишається аспект взаємовідносин між бюджетами різних рівнів з приводу розподілу між ними доходів і видатків [3, с. 99]. Як показали результати досліджень, нині діючий бюджетний механізм, при якому місцеві ради вищого рівня встановлюють нормативи відрахувань від регулюючих податків і зборів та суми дотацій, призводить до зниження результативності бюджетів рівня міста, села, селища. Це, в свою чергу, не дає змоги профінансувати всі необхідні видатки, що тягне за собою погіршення стану соціально-економічного розвитку.

Очевидно, що ПДВ (як і акцизний податок) не можна «прив'язувати» до конкретної території за принципом: де стягується більше податку в розрахунку на 1 жителя, там населення має право і на більші бюджетні витрати. Відомо, що ПДВ виплачується підприємствами, хоча його тягар, врешті-решт, несуть громадяни, які є «замикаючими» споживачами продукції та послуг. Специфічні характеристики природної суті ПДВ полягають у тому, що він обчислюється (у відповідності загальнозживаному в європейських країнах способу) за т.з. кредитним методом (шляхом вилучення з податку на оборот продаж податку на купівельний оборот). Мобілізація до бюджету відповідних надходжень відбувається перед його сплатою, а сам податок розподіляється по ланцюгу платників пропорційно вартості товарів і послуг, закладеній як додана до кінцевого продукту в результаті прикладеного робочого часу на виробництво.

Тому, щоб визначити значимість податкового тягара даного податкового джерела, а також збільшення доходів жителів даної території, необхідно провести фахові фіскальні розрахунки, точність та комбінаторику яких забезпечити досить складно. Так, наприклад, у Великобританії надходження від податку на додатну вартість товарів розподіляється не за принципом місця його формування та

адміністрування (тобто не за місцем виникнення податкових зобов'язань), а в основному рівні (аж на 84 %) залежно від числа мешканців сільської та міської територій (тобто в розрахунку на одного жителя, в залежності, на території якого адміністративного формату він проживає).

Зовсім протилежна ситуація спостерігається з податком на доходи фізичних осіб (ПДФО). З прийняттям змін до Бюджетного кодексу зразка 2014 року, 60 % ПДФО зараховується до бюджетів міст обласного значення і бюджетів об'єднаних громад [2]. Проте для бюджету району він залишився регулюючим з нормативом відрахувань до вищестоящего обласного бюджету — 75 %. На перший погляд це природно, оскільки регіональний компонент адміністративно-територіального устрою (обласний та районні рівні) в умовах децентралізації втрачають свою провідну роль у забезпеченні бюджетними послугами населення. Такі ключові послуги як освіта, охорона здоров'я, благоустрій, управління громадами, культурно-мистецькі заходи та заходи із соціального захисту передані у вигляді повноважень на місця. Та водночас, не можна забувати про концентруючу та координуючу роль, яку виконують районна та обласна гілки виконавчої влади в децентралізаційних процесах — адже саме обласні державні адміністрації формують перспективні плани, у відповідності до яких потім здійснюється перехід в режим добровільного об'єднання, і саме за відповідності до такого плану місцеві бюджети утворених об'єднань переходять на прямі міжбюджетні трансферти з Державним бюджетом.

Тут також діє позитивний психологічний ефект, який полягає в тому, що населення знає, що внесений ним податок направляється на фінансування бюджетної сфери, яка забезпечує потребу відтворення трудового капіталу. Тому, на наш погляд, ПДФО має все ж таки стовідсотково зараховуватись до всіх місцевих бюджетів.

Нарешті, проміжне положення займає податок на прибуток підприємств. Зв'язавши доходи відповідних територіальних бюджетів із циклічністю податку на доходи фізичних осіб, треба визнати, з одного боку, таким самим тісним, як у випадку з ПДФО, і з другого — таким віддаленим, як у випадку з ПДВ. Справа в тому, що розподіл суб'єктів оподаткування, якими є платники податків усіх рівнів по території держави визначається особливими факторами (наприклад, політикою розміщення продуктивних сил, близькістю джерел сировини та енергії, наявністю комунікацій тощо).

Тому, якщо на даній території одержують більше прибутку і податку на прибуток у розрахунку на душу населення, то це ще не означає, що такі високі доходи є виключно його заслугою, яка повинна винагороджуватися відповідною підтримкою у вигляді державного фінансування. Слід зазначити, що, міжтериторіальний розподіл податку на прибуток

не може враховувати вплив чинників, які визначають особливості регіонального розподілу бізнесу. Але на практиці можна застосовувати підхід, який ґрунтується на принципі територіальної структури доданої у результаті товарообігу вартості (це досить просто), а також структури фонду заробітної плати та фондів амортизаційних відрахувань.

Окремої уваги заслуговують місцеві податки і збори. Досі місцеві платежі не відіграють будь-якого суттєвого значення у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів. Так, питома вага цих податків у загальній структурі доходів бюджету середньозваженого району півдня України незначна, і складає тільки 1,86 % [4, с. 62]. Багаторічна практика стягнення місцевих податків засвідчує, що найбільш перспективними видами з точки зору можливостей впровадження і за обсягами є комунальний податок, ринковий збір, збір за паркування автомобілів, збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі. Можливості, закладені в інших платежах (зокрема, наявність потенційних платників і об'єктів оподаткування), на жаль, при даних економічних умовах, досить невеликі. Але ми знаємо, що більшість з ефективних податків вилучено з бюджетного обороту через зміни у податковому законодавстві зразка 2012–2014 років [5]. Зокрема, мова йде про ринковий збір. Який був невисоким сам по собі, але за рахунок масовості формував значну частку місцевих бюджетів.

Слід зазначити, що сьогодні триває активна робота із удосконалення чинного законодавства щодо місцевих податків і зборів. За умови впровадження нових і ліквідації існуючих малоефективних платежів у розрахунку на рік (за підрахунками податківців) можна було б досягти подвійного приросту їх надходжень. Йдеться про скасування зборів за право кіно- і телезйомок, за участь у бігах на іподромі, за вигравш на бігах осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі, збору за утримання собак і впровадження нових зборів, зокрема, за здійснення міжнародного туризму; за надання у користування земельних ділянок для будівництва об'єктів виробничого і невиробничого призначення, індивідуального житла та гаражів у населених пунктах; за право розміщення офісів суб'єктів підприємницької діяльності у центральній частині населеного пункту та у будівлях, що мають історико-архітектурну цінність, тощо [6, с. 208].

Оподаткування майна сьогодні формально повністю можливе, але використовують таку можливість повністю лише нечисленні бюджетні одиниці — в основному, це великі міста — обласні центри, такі як Київ, Одеса, Дніпро, Львів, Харків. Водночас, Податковий кодекс ще з 2011 року окреслив серед загальнодержавних податок на нерухоме майно (нерухомість, відмінна від земельної ділянки). В згаданій редакції кодексу податок на нерухомість фактично поєднав джерела, які діяли раніше — податок

на майно підприємств і податок на нерухоме майно громадян. Оподатковуються тепер будівлі (житлові будинки або їх частини, садові будиночки, дачі, гаражі, квартири, тобто нерухомість, яка використовується в інших, ніж підприємницькі, цілях) та споруди. Ставки оподаткування встановлюються органом місцевого самоврядування при затвердженні бюджету на наступний рік [6, с. 205].

Майновий податок стягується, виходячи з економічного стану власності, а не з величини одержуваного доходу. Податок на майно сплачується у грошовій формі, тому можуть виникнути ускладнення у тих платників, які володіють значним майном, але не мають достатніх поточних доходів. До суб'єктів оподаткування (тобто, неплатників) зараховані пенсіонери та інші особи з фіксованими субсидійованими доходами (наприклад, інваліди та студенти). Таким чином, податкові привілеї для окремих соціальних груп із метою їх захисту від податкового перевантаження передбачені чинним законодавством. Система податкових привілеїв звичайно називається системою запобіжників.

Сутність таких привілеїв полягає в «підході за пороговим принципом», при якому податковий тягар визначається у вигляді фіксованого відсотку від доходу сім'ї. Відповідно, будь-який рівень оподаткування, який перевищує вказану частку доходу («пори́г»), вважається «надлишковим» і слугує основою для преференцій та пільг в оподаткуванні. Та частка доходу, яка вважається прийнятним податковим тягарем, і є пороговим рівнем.

Викладені вище принципи вирахування і стягнення податку на нерухоме майно необхідно враховувати при вдосконаленні системи стягнення цього податку в Україні. Перші кроки в цьому напрямку вже робляться.

Крім того, за прикладом розвинутих країн, податку на нерухоме майно доцільно надати статусу місцевого, який би надходив не тільки до бюджетів громад, а й до регіональних (обласних та районних) бюджетів.

Одним із додаткових джерел доходів органів місцевого самоврядування міг би стати випуск облігацій. Світова практика доводить, що доцільно використовувати подібне джерело у випадках, коли існують потенційні можливості використання такого виду доходів для фінансування видатків на капітальні вкладення.

Прикладами ефективного використання управлінських моделей, пов'язаних із доходністю капітальних вкладень є такі:

- субвенція на інфраструктурний розвиток, яка надається всім без виключення територіальним громадам, які здійснили добровільне об'єднання протягом 2016–2018 років;
- субвенція на соціально-економічний розвиток, яка надається на формування та капітальне облаштування об'єктів регіональної та місцевої

інфраструктури та підлягає розподілу депутатським корпусом обласних рад;

- кошти ДФРР, які у відповідності до статті 24 Бюджетного кодексу України розподіляються на конкурсній основі за результатами розгляду проектів інфраструктурного розвитку.

Всі ці напрямки капітальних вкладень, для того, щоб вони могли містити доходну складову повинні орієнтуватися не на «проїдання», а на довгостроковий економічний ефект, від якого нарощуватиметься доходна база кожного окремо взятого рівня доходів місцевих бюджетів. Слід зазначити, що наразі немає прямих вимог у законодавстві щодо прорахунку такого ефекту, а отже, більшість капітальних вкладень є недоходними у середньо-та довгостроковій перспективах.

Торкаючись теми недосконалого законодавства, слід зазначити, що, наприклад, статтею 62 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що держава гарантує органам місцевого самоврядування доходну базу, яка вдовольняє потреби у забезпеченні бюджетними субсидіарними послугами на рівні мінімальних соціальних потреб [1]. Це зрозуміло, забезпечення вище мінімального рівня — справа самих органів місцевого самоврядування. Проте далі читаємо: «У випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків та зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає з місцевого бюджету до державного бюджету частину надлишку в порядку, встановленому законом про державний бюджет» [1].

Це було б правильним, якби зазначені положення стосувалися вертикальних дотацій «зверху до низу», тобто т.з. базової дотації. Регіони одержують її майже автоматично, на основі рівня податкоспроможності. Але в даному випадку ініціативи регіонів, які стосуються підвищення надходжень від податків, а значить, і забезпечення населення суспільними благами вище мінімального рівня каратиметься відповідними вилученням фінансових коштів у вигляді реверсної дотації. Тоді постає запитання: за рахунок чого здійснювати розвиток? Звичайно ж не за рахунок місцевих податків і зборів, що забезпечують лише мізерну частину потреби.

Інфляційні процеси також спричиняють неабиякий вплив і на них треба постійно звертати значну увагу. Посилення інфляційної складової актуалізувалося разом із запровадженням політики зростання соціальних стандартів, яка спостерігається останніми роками. Доходи бюджету надходять з урахуванням інфляційного фактору, а видатки здійснюються згідно із запланованими обсягами. Зважаючи на це, необхідно коригувати обсяги видатків з поправкою на інфляцію. Через те, що це не завжди робиться, у розпорядників бюджетних коштів (особливо, на рівні міст обласного значення), можуть утворюватися так звані надлишки коштів, які можуть ними

використовуватись не за призначенням. А це створює можливості для зловживань з боку апарату управління на місцевому рівні — у ході перебудови механізму формування бюджетів повинна бути вирішена низка питань, в тому числі і такі: яка частка бюджетних доходів повинна спрямовуватись до державного бюджету, яка залишатись на місцях; у зв'язку з цим — яким повинен бути норматив відрахувань від територіальних бюджетних доходів (що знайде своє відображення у нормах відрахувань від загальнодержавних податків і зборів) [6, с. 208]. З цього приводу можливі наступні варіанти.

1. Більша частина доходів, які вилучаються з економічного обороту спрямовується до центрального бюджету (наприклад, ПДВ). Для бюджетів регіонального рівня та територіальних бюджетів Бюджетний кодекс встановлює чіткі відсоткові розмежування, що не стимулює до подальшої передачі доходних повноважень у ході бюджетної децентралізації від регіону до території.

2. Існують жорсткі нормативи щодо розподілу доходів на загальний та спеціальний фонди, у той час як по видатках норми є абсолютно «плаваючими» та розмитими. Наприклад, доходи бюджету розвитку, які зараховані до загального фонду передаються до спеціальних видатків.

3. Відсутні персоніфікація доходів, тобто, за виключенням бюджету розвитку вони акумулюються «котловим» способом, який не передбачає стимулювання окремих видів податкових надходжень, адже видатки відбуваються з єдиного рахунку.

Взагалі, для підвищення відповідальності і зацікавленості регіонів у кінцевих результатах їхньої діяльності більш прийнятні другий та третій варіанти, коли регіональні бюджети будуть формуватись на основі залишкового принципу територіальних бюджетних доходів після внесення у вищестоящі бюджети сум у вигляді своєрідного податку з території.

Така альтернатива може зацікавити не лише територіальний рівень, якому децентралізація надала великі можливості для фінансування всіх переданих повноважень. Регіони (в особі районів та областей) також зможуть використовувати фіксований норматив, який забезпечується гарантуванням бюджетними надходженнями. Модифікації та варіативність таких комбінацій також можливі.

Необхідно також визначити, єдиний чи диференційовані нормативи слід застосовувати. Якщо встановити єдиний для всіх регіонів норматив формування бюджетів, то в зв'язку з різними рівнями економічного і соціального розвитку в деяких регіонах бюджет, сформований по зазначеному нормативу, буде менше досягнутого, а в деяких — більше. Для вирішення цих питань можна запропонувати наступне.

1. Кошти для фінансового забезпечення нормативів забезпеченості потрібно виділяти з бюджетів регіонального рівня у вигляді горизонтальної до-

тації і субвенційної допомоги — при чому, лише тим регіональним підрозділам, бюджети яких є не самодостатніми;

2. Фондом міжтериторіального фінансового вирівнювання, про який все частіше говорять фахівці можна регулювати місцеві бюджети на рівні окремо взятих областей.

Реформування окремих інструментів, які входять до складу бюджетного механізму потрібно здійснювати через поділ бюджету на поточний бюджет на поточний та бюджет розвитку, як окремі класифікаційні кластери. Слід такими кластерами змінити традиційні загальний та спеціальний фонди, як такі, що є застарілими та не виконують своїх функцій в системі бюджетного регулювання. Поточний бюджет треба побудувати на базі таких принципів: самодостатність регіонального розвитку та його окремих підсистем, автономізація доходно-видаткової частин бюджетів міст, селищ, сіл; стабілізація доходної бази у середньо- та довгостроковій перспективах; пріоритет на питаннях розвитку соціально-культурної сфери; наукова доцільність та обґрунтовані джерела видатків; обов'язковість статей, за якими виконується бюджет поточного спрямування.

Що ж стосується бюджету розвитку, то наповнення його доходної частини не повинно відбуватись в значній мірі за рахунок активної державної підтримки у вигляді дотацій на інвестиційні цілі. Адже з точки зору якісного управління природно постає запитання: де держава візьме кошти на відповідні цілі?

Вихід із даної ситуації можливий лише при активному втручанні держави в економіку, що базується на активній бюджетній політиці. У кризові та повоєнні періоди зростання дефіциту бюджету вважається нормальним і навіть необхідним кроком. В усталеному, врівноваженому економічному стані зусилля уряду спрямовуються на зменшення дефіциту бюджету [3, с. 99].

Зрештою, як писав М. Портер: «багатьом країнам вдалося швидкими темпами підняти рівень життя, не дивлячись на бюджетний дефіцит (Японія, Південна Корея, Італія), падіння курсу валюти (Німеччина, Швейцарія), високі процентні ставки (Італія, Південна Корея)» [7, с. 67]. В економічній науці добре відоме неприємне для прибічників монетаризму висловлювання відомого економіста — лауреата Нобелівської премії Т. Сарджента про те, що покриття бюджетного дефіциту за допомогою збільшення боргу може мати в довгостроковій перспективі більш і інфляційні наслідки, ніж покриття бюджетного дефіциту за рахунок випуску грошей [8, с. 386].

Настав час повністю усвідомити цей очевидний висновок Сарджента-Уоллеса, хоча це зробити досить важко. Монетаристські цінності, які проповідуються у незрілому, не готовому до їх спокійного сприйняття вітчизняному суспільстві, радикалізуються до рівня суспільної моралі, постійно «мавпується»

досвід інших держав, які на сьогодні є успішними, але які йшли по зовсім іншому історико-культурному шляху. Уроки власної управлінської історії забуваються, як і нехтуються рекомендації інших економічних теорій. Це призводить до значного гальмування перехідних процесів, вони хворобливі, важкі, викривлені та несистемні.

Висновки. Викладене у статті дає підстави стверджувати, що просте дотування місцевих бюджетів (у першу чергу, їх капітальної складової), профінансоване за рахунок створення значного обсягу внутрішнього і зовнішнього боргу є одним із головних гальмівних чинників в питанні зростання регіонального потенціалу держави. Активізація державної підтримки, зважена інвестиційна діяльність регіональної та місцевої владних структур, має здійснюватися шляхом розвитку економіко-соціального капіталу у вигляді робочих місць, прибутків, майна. У свою чергу, така ситуація належить до

передумов, що дають підстави вирішити проблеми наповнення доходів бюджетної складової; вирішення багатьох важливих соціальних проблем українського суспільства також залежить від названих чинників.

Реформаторські ідеї, недостатності в яких сьогодні держава не відчуває, мають вилитися у нові механізми, з притаманними їм інструментами, засобами та впливами, які допоможуть реалізувати потенціал місцевої влади не тільки в частині управління бюджетами, а й в частині управління фінансовими потоками, як джерелом доходності регіональної ресурсної бази. Додана вартість регіональних економік повинна зароджуватися і нарощуватися саме завдяки витрачання ресурсу, екстенсивні методи змін в умовах децентралізації різко відійшли у минуле, на перший план виходять інтенсифікація доходних джерел та їх ефективне використання з урахуванням довгострокового економічного ефекту, що сам по собі є поштовхом до соціально-економічного зростання.

Література

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97 ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
2. Бюджетний кодекс України 10.08.2010 № 2456-XVII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
3. Голинська О. В. Добровільне об'єднання територіальних громад: чинники спротиву, об'єктивні позиції та переваги / Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ: спецвипуск до 20-річчя ОРІДУ НАДУ при Президентові України / [голов. ред. М. М. Іжа]. Вип. 3 (63). — Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. — С. 98–105.
4. Концептуальні засади реформування системи регіонального управління: монографія / М. М. Іжа, З. В. Балабаєва, Т. А. Берегой та ін. — Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. — 212 с.
5. Податковий кодекс України: станом на 25 грудня 2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.sta.gov.ua/doccatalog/document?id=300559>.
6. Марченко В. Б. Щодо змісту поняття адміністрування податків (обов'язкових платежів) / В. Б. Марченко // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 49. — К.: Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України. — 2013. — С. 204–209.
7. Porter M. E. Strategy and the Internet / Harvard Business Review, March 2001, pp. 62–78.
8. Интервью с Томасом Сарджентом / О чём думают экономисты. Беседы с нобелевскими лауреатами // под ред. П. Самуэльсона и У. Барнетта. — М.: Юнайтед Пресс, 2009. — С. 368–389.