

Виконаний розрахунок та аналіз дають підстави стверджувати, що випуск облігації для фінансування довгострокових інвестиційних проектів (3 – 5 років) має фінансову доцільність при сумах, які перевищують 2 млн грн. Крім того, емісія облігацій має переваги, які важко представити кількісно – збереження структури акціонерного капіталу; формування кредитної історії; гнучкість реагування на змінюваність ситуацій, зручне податкове і фінансове планування тощо. Тому можна вважати, що корпоративні облігації мають значні перспективи як інструмент залучення коштів для підприємств реального сектору економіки України.

Література

1. Бланк И. А. Управление формированием капитала: Т. 2. – К.: Эльга-Н, Ника-Центр, 2006. – 512 с.
2. http://www.ukrsocbank.com.ua/common/ua/Poslugi/Spec_al_n_poslugi/Vipusk_obl_gac_y/Em_tentu/Pam_yatka_em_tentu/corp.doc УкрСоцбанк: Пам'ятка емітенту корпоративних облігацій.
3. Кравченко Ю. Я. Рынок ценных бумаг: Учебное пособие. – 2-е изд. — К.: Дакор, КНТ, 2006. — 712 с.

Надійшла 08.04.2009

УДК 336.13.051:911.375(477)

І. В. ФОРКУН

Хмельницький національний університет

Н. Л. ФРОЛОВА

Хмельницький торговельно-економічний коледж КНТЕУ

ФІНАНСОВІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

У статті проведено аналіз стану адміністративно-територіальної реформи в Україні в контексті зарубіжного досвіду, виявлено складності та небезпеки, які супроводжують реформу та визначено шляхи їх подолання.

The article makes the analysis of the state of administrative-territorial reform in Ukraine in the context of foreign experience, displays the difficulties and risks, which accompany the reform; and determines the ways of their overcoming.

Актуальність дослідження. Ратифікувавши Європейську хартію місцевого самоврядування, Україна взяла на себе зобов'язання надати місцевому самоврядуванню реальну можливість самостійно здійснювати надання якісних державних послуг її громадянам. Вирішення даної проблеми залежить, в першу чергу, від ступеня повноважень органів місцевого самоврядування, не виключаючи державну підтримку. Для цього необхідно забезпечити місцевій владі міцну фінансову базу.

Проведення бюджетної реформи неможливе без повномасштабного реформування адміністративного та територіального устрою держави з чітким встановленням балансу прав і обов'язків між органами місцевої влади і місцевого самоврядування.

Концепція адміністративної реформи в Україні 1998 року суттєво відрізняється за глибиною та якістю розробки окремих напрямків адміністративної реформи пострадянських країн: детально розписані передумови реформування публічної адміністрації, поверхнево опрацьовано механізм проведення адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, не приділяється належна увага питанню відносин органів влади з громадянами, зовнішнього контролю за публічною адміністрацією.

А тому для успішного проведення комплексної адміністративно-територіальної та бюджетної реформ є вкрай важливим наявність окрім політичного, чіткого економічного бачення мети реформи і кроків щодо її досягнення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам розробки теоретичних основ проведення адміністративно-територіальної та бюджетної реформ присвятили свої наукові доробки Р. Безсмертний, О. Кириленко, І. Луніна, А. Неліцькі, В. Олуйко, Д. Полозенко, С. Слухай, О. Соскін, В. Федосов, І. Чугунов, С. Юрій та інші.

Метою статті є спроба проведення аналізу стану адміністративно-територіальної реформи в Україні, виявлення складностей та небезпек, які її супроводжують та пошук шляхів їх подолання.

Виклад основного матеріалу. Реформа територіально-адміністративного устрою – це процес державних перетворень щодо зміцнення і оновлення державних основ з метою покращення рівня життя населення, збільшення державних доходів та оптимізації державних витрат.

Територіальний поділ української держави має трирівневий характер. Найвищий рівень поділу охоплює Автономну Республіку Крим, 24 області та 2 міста з особливим статусом (Київ та Севастополь). Другий рівень територіального поділу – це 490 районів та 118 районів в містах. На найнижчому рівні територіального поділу знаходяться майже 30 тисяч місцевостей різного статусу, в тому числі 458 міст (табл. 1).

Одиниці нижчих рівнів поділу не завжди є територіально цілісними. Мають місце серйозні диспропорції в розмірах територіальних одиниць того самого рівня, а їх межі не завжди раціонально визначені. Самоврядні структури не повною мірою відповідають основному територіальному поділу. На районному рівні існує 488 рад на територіях сільського або сільсько-міського характеру та 80 районних рад в містах. Схожим чином на найнижчому рівні поділу кількість територіальних громад є меншою, ніж кількість адміністративних одиниць, особливо на сільських територіях, де при 28498 місцевостях – селах та поселеннях – існує 11062 ради [1]. Ця розбіжність впливає з того факту, що, хоча, в принципі кожна місцевість є окремою адміністративною одиницею, але вони можуть об'єднуватись і в територіальні громади. Лише на найнижчому рівні (місцевостей чи територіальних громад) можна говорити про існування “повного” самоврядування в європейському розумінні цих слів. Так законодавчий орган (рада), як і керівник територіальної одиниці (голова) обираються в безпосередніх виборах. Виконавчим органом є виконавчий комітет ради, на чолі якого знаходиться керівник територіальної одиниці, а решта членів якого обираються опосередковано (радою). Одиниці територіального самоврядування володіють комунальним майном, в тому числі і комунальними підприємствами, нерухомістю та комунальними організаційними одиницями (наприклад освітніми). Місцеве самоврядування базового рівня володіє бюджетною автономією та обмеженою податковою владою в сфері місцевих податків.

Таблиця 1

Ієрархічна система сучасного територіального устрою України

Ланки	Рівні		
	I	II	III
Держава	АРК Крим	Райони	Міста районного значення
			Селищні ради
			Сільські ради
		Міста республіканського значення	Райони міста
			Міста районного значення
			Селищні ради
	Області	Райони	Сільські ради
			Міста районного значення
			Селищні ради
		Міста обласного значення	Райони міста
			Селищні ради
			Сільські ради
	Міста спеціального статусу (Київ, Севастополь)	Райони міста	Міста районного значення
			Селищні ради
			Сільські ради

На рівні району та області існують як органи самоврядування, так і державна адміністрація. Самоврядні ради районів та областей утворюються шляхом безпосередніх виборів, натомість їх виконавчий орган утворюється радою, а на чолі цього органу стоїть керівник ради. У відповідності з правилами, які містяться в законі України “Про місцеве самоврядування” [5] самоврядування районного та обласного рівнів мають не лише автономно визначені завдання та повноваження, що „представляє спільні інтереси територіальних громад” – наприклад керує їх спільним майном. Сфера компетенцій самоврядних органів району та області охоплює, окрім цього і опрацювання планів та стратегій. Їх адміністративний апарат є невеликим, а прийняті радою бюджети виконуються державною адміністрацією, яка функціонує на відповідній території. Все це призводить до того, що необхідно визнати, що на рівні району та області функції органів загальної адміністрації, а, відповідно адміністрації, яка виконує публічні завдання базового значення, виконує державна адміністрація.

Фінансовою основою територіальних громад є власні доходи (місцеві податки та збори, податки з майна), так і трансфери з бюджету держави. Система трансферів з бюджету держави носить багатоступінчатий характер. Кошти з державного бюджету перераховуються безпосередньо в область. З рівня області трансферні кошти передаються в райони та міста обласного значення. З рівня району кошти перераховуються територіальним громадам. Для визначення розміру бюджетних трансферів, що призначені на поточні видатки застосовується формульний підхід, який враховує стандарти мінімальних оплат за

надання публічних послуг, які виконуються одиницями територіального самоврядування і визначаються (вираховуються) відповідно до кількості мешканців. Розмір трансферів залежить також і від власних доходів даної територіальної одиниці, що характеризується показником її відносної податкоспроможності.

Головною метою адміністративно-територіальної реформи в Україні є впорядкування територіального поділу на базовому рівні (рівні громад) та на середньому рівні (рівні районів). Без змін залишиться поділ найвищого рівня (рівень областей). План реформи включає в себе зменшення кількості адміністративних одиниць та визначення меж їх територій у відповідності з однорідними критеріями. Новий територіальний поділ на рівні громад та рівні районів повинен охопити єдиною системою всю територію держави. План реформи включає наміри утворення нових територіальних одиниць з порівняльними демографічними, територіальними, соціальними та економічними характеристиками.

Новий законопроект «Про адміністративно-територіальний устрій України» пропонує суттєве спрощення його структури (табл. 2) [4].

Таблиця 2

Ієрархічна система сучасного територіального устрою України згідно законопроекту

Ланки	Рівні		
	I	II	III
Держава	АРК	Райони – від 70 тис. населення (райони в спец. випадках створюються з населенням від 40 тис. (ч. 3, ст.12))	Громада – від 5 тис. населення (в спеціальних випадках від 3,5 тис., а у виняткових обставинах навіть від 1,5 тис.): села: до 5 тис.; містечка: 5 – 10 тис.; міста: понад 10 тис.
	Регіони – від 750 тис. населення Міста-регіони – від 750 тис. населення	Міста-райони – від 70 тис. населення	

Проект реформи в Україні визначає, що без змін залишиться поділ найвищого рівня, який охоплює 27 одиниць: Автономну Республіку Крим, 24 області та 2 міста з особливим статусом. Цей поділ, в принципі, не є відхиленням від регіональних структур інших великих європейських держав, хоча українські області є серед них найменш населеними (табл. 3).

Таблиця 3

Регіональні одиниці великих європейських держав [1]

Англія	Франція	Іспанія	Німеччина	Польща	Україна	Італія
9 регіонів	22 регіони	17 регіонів 2 автономних міста	16 земель	16 воєводств	Автономна Республіка Крим 24 області 2 міста з особливим статусом	20 регіонів
5,6 млн мешканців*	2,9 млн мешканців*	3,4 млн мешканців*	5,1 млн мешканців*	2,4 млн мешканців*	1,7 млн мешканців*	3,0 млн мешканців*

* - усереднені показники

На рівні району замість теперішніх 490 районів та 18 районів в містах планується створення 160 – 180 районів. Населення району буде нараховувати біля 270 тисяч осіб. За умови суттєвого збільшення районних одиниць це означає стабілізацію триступінчатої моделі територіального поділу з наявністю двох місцевих рівнів (громада, район) та одного регіонального рівня (область). Така модель частково притаманна також для Німеччини і Польщі (табл. 4).

Найсуттєвіші зміни охоплюють базовий рівень територіального поділу. Замість існуючих на даний момент 30 тисяч територіальних одиниць буде утворено 1400 – 1450 громад, які включатимуть велике місто або кілька (кільканадцять) місцевостей. Це структури аналогічні гмінам в інших європейських державах (виняток становить Англія, в якій найменші територіальні одиниці за кількістю населення відповідають радше польським або німецьким повітам, аніж гмінам). Збереження запланованої кількості громад призвело б до того, що вони були б значно більші, аніж гміни в великих європейських державах, навіть в Польщі. Це є дуже суттєвою зміною стосовно теперішніх структур: місцевості нараховують зараз в середньому біля 1,6

тисяч мешканців, а середня кількість населення в юрисдикції ради територіальної громади становитиме біля 4 тисяч мешканців (табл. 5).

Таблиця 4

Другий рівень територіального поділу великих європейських держав [1]

Англія	Франція	Іспанія	Німеччина	Польща	Україна (після реформи)	Італія
36 графств 6 метро- польних графств Великий Лондон	96 департа- ментів	50 провінцій	301 повіт 110 виділених міст	314 повітів 65 міст на правах повіту	160 – 180 районів	109 провінцій
1 172,8 тис. мешканців*	663,7 тис. мешканців*	902,3 тис. мешканців*	200,0 тис. мешканців*	100,0 тис. мешканців*	272,3 тис. мешканців*	546,3 тис. мешканців*

* - усереднені показники

Таблиця 5

Базовий рівень територіального поділу великих європейських держав [1]

Англія	Франція	Іспанія	Німеччина	Польща	Україна (після реформи)	Італія
46 unitary authorities 239 дистриктів 36 метро-польних дистриктів 32+1 лондонських boroughs	36 300 гмін	8 111 гмін	12 230 гмін	2478 гмін	1400 – 1450 громад	8 092 гмін
142,5 тис. мешканців*	1,8 тис. мешканців*	5,6 тис. мешканців*	6,7 тис. мешканців*	15,4 тис. мешканців*	32,5 тис. мешканців*	7,4 тис. мешканців*

* - усереднені показники

Модель побудови нової громади визначається як соціально-економічна. Громади будуватимуться навколо осередку економічної активності (і в той же час головного місця праці навколишнього населення). На територіях, які є менш розвинуті економічно осередком (центром) громади повинен стати головний центр надання публічних послуг.

Одночасно з впорядкуванням територіального поділу має відбуватись і впорядкування поділу завдань та повноважень між адміністративно-територіальними одиницями різних рівнів, де ключовим фактором є їх відповідність соціально-економічному та адміністративному потенціалу територіальних одиниць даного рівня. Суттєвих змін в системі фінансування територіальних одиниць не повинно передбачатися, однак необхідно ліквідувати багатоступеневість трансферів з державного бюджету.

Економічний потенціал територіального самоврядування та його здатність до ведення власної, достатньо автономної та довготривалої політики розвитку вирішальною мірою визначається бюджетом значною часткою в структурі бюджету власних доходів, що є необхідною умовою фактичної фінансової самостійності самоврядування.

Фундаментом автономії самоврядування є володіння власним бюджетом і власними доходами в масштабі, який покриває видатки на рівні понад 50%. Автономія без фінансової автономії і базуванні доходів на трансферах з бюджету держави буде завжди недосконалою, оскільки це дає урядовій адміністрації територіального рівня ефективний інструмент керування діяльністю територіального самоврядування. Необхідно при цьому мати на увазі, що без певної мінімальної фінансової автономії, яка розуміється як можливість цілком автономного та самостійного прийняття рішень на цьому рівні про виникнення власних доходів (в рамках лімітів визначених законом) і методах їх витрат, не можна говорити про справжню самоврядність місцевих громад.

Правовим документом в сфері розподілу бюджетних повноважень є Бюджетний Кодекс України,

який встановлює головні принципи фінансування завдань влади (в тому числі і самоврядування), визначає загальний поділ бюджетів та їх рівневу залежність, систему узгодженості права видаткам у відповідності з прийнятими формулами та завданнями. Надзвичайно важливою проблемою залишається питання подальшого реформування податкової системи і прийняття податкового кодексу. На даний момент головним документом в цій сфері залишається закон про систему оподаткування з 1991 року. Необхідно підкреслити, що дохідна база самоврядування в Україні є дуже вузькою і залишиться практично незмінною після реформи, про що свідчить проект Податкового кодексу. Дохідна база самоврядування є надто вузькою і повинна бути однозначно розширена.

Зарубіжний досвід зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування передбачає впровадження в життя податку з нерухомості як основного джерела бюджету самоврядування. В українському законодавстві місцеві податки визначаються зверху і їх сфера є досить вузькою. Виглядає необхідним озброєння громад (самоврядування) пакетом надходжень з власних податків, участі громад в податках, які пов'язані з розвитком економічної діяльності, податку з обороту, податку пов'язаного з працевлаштуванням, що з одного боку створило б сильну основу для власного бюджету, а з другого стимулювало б активність самоврядування, схилиючи його до діяльності в сфері підтримки небюджетних сфер економіки (наприклад в сфері розвитку малого та середнього підприємництва) регіонів та громад.

В Польщі фінансова автономія територіального самоврядування забезпечується окремим законом про фінансування територіального самоврядування, який окреслює джерела фінансування та вирівнюючі механізми для забезпечення фінансової автономії бюджетів гмін, повітів та воєводств. В сфері забезпечення фінансової автономії необхідно визнати за доцільне прийняття принципу фінансування трансферів до бюджету самоврядних одиниць безпосередньо з бюджету країни без зобов'язання завдань дистрибуції засобів територіальної адміністрації на рівні області та району. Схоже, як і в Польщі, де фінансові трансфери здійснюються безпосередньо з бюджету держави до бюджету одиниці самоврядування. Це є істотним елементом зміцнення автономії територіального самоврядування по відношенню до територіальної урядової адміністрації [1].

Бюджетна реформа в поєднанні з адміністративно-територіальною реформою має посилювати фінансову складову діяльності органів місцевого самоврядування. Перетворення місцевих бюджетів у ефективний інструмент соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць можливе за умови:

- 1) посилення заінтересованості органів місцевого самоврядування у підвищенні рівня власних доходів шляхом стимулювання збільшення обсягів виробництва, валової доданої вартості, обсягу інвестицій та рівня доходів населення відповідно до інноваційного напрямку економічного розвитку;
- 2) щорічного збільшення питомої ваги загального фонду місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України на декілька відсоткових пунктів;
- 3) оптимального розподілу податків і зборів (обов'язкових платежів) між державним та місцевими бюджетами, передачі окремих джерел доходів місцевим бюджетам (частина податку на прибуток, збір за спеціальне водокористування, плата за видачу ліцензій та інших);
- 4) перерозподілу доходів між місцевими бюджетами та перегляду складу доходів, які враховуються та не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (податок з доходів фізичних осіб, плата за землю тощо).

Висновки. Міжнародний досвід свідчить про те, що саме ті європейські країни (як із давніми традиціями демократії, так і посткомуністичні), що успішно здійснили комплексну адміністративно-територіальну та бюджетну реформи зміцнили систему місцевого самоврядування, змогли досягти високого рівня соціально-економічного розвитку і громадянського суспільства. Україна як держава з перехідною економікою обов'язково повинна реформувати свій адміністративно-територіальний устрій з метою децентралізації державних фінансів та зміцнення фінансових взаємовідносин місцевого самоврядування з державою. Адже проведення таких реформ забезпечить визначення прав і обов'язків кожна людини у громаді та заохотить її до особистої участі в розв'язанні місцевих проблем.

Література

1. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: зауваження та рекомендації / За ред. А. Неліцькі // www.narda.org.ua
2. Європейська хартія про місцеве самоврядування, ратифікована Законом України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15.07.1997 №452 // Відомості ВРУ. – 1997. – № 248. – С. 249.
3. Концепція реформування місцевих бюджетів: Схвалено розпорядженням КМУ від 23 травня 2007 р. № 308 // www.rada.gov.ua
4. Про проект Закону України про адміністративно-територіальний устрій України: Постанова ВРУ від 15 липня 1997 року № 453/97-ВР // www.rada.gov.ua
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР //

Надійшла 08.04.2009

УДК 94(477):336.22

О. А. ФРАДИНСЬКИЙ
Хмельницький національний університет

РОЗБУДОВА ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ В ЕПОХУ КНЯЖОЇ ДОБИ ТА ВЕЛИКОГО КНЯЗІВСТВА ЛИТОВСЬКОГО (X – XVI СТ.)

В статті досліджено питання становлення податкових технологій на теренах України у період X – XVI століття, з'ясовано, що початковими видами податкових вилучень того часу були пожертви, данина та військова здобич, які згодом трансформувалися у систему регалій (митну, безхазайну, судову).

The article investigates the problem of formation of tax technologies on the territory of Ukraine in the period of 10th – 16th centuries, ascertains that the first forms of tax expropriation in that period were donations, tribute and military spoil, which after some time transformed into the system of regalia (customs, ownerless, judicial).

Актуальність теми. Історія засвідчує, що розвиток оподаткування є необхідною умовою існування державних утворень та засобом регулювання і розвитку їх економічних процесів. Оподаткування є природним та закономірним процесом, який диктується логікою розвитку людського суспільства. Світова практика справляння податкових платежів накопила величезний багаж знань у сфері податкових технологій. Практика показує, що податки можуть бути як ефективним інструментом розвитку держав, так і причиною їх занепаду та зникнення зі світової історичної арени.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Серед дослідників, що вивчали питання розвитку податкових форм формування державних фінансів варто виокремити наукові здобутки російських та українських вчених – представників історичної та економічної науки: В. Андрущенко, О. Ключевського, Б. Лановика, А. Мельника, Н. Нечая, В. Похльобкіна, В. Пушкарьової, Г. Сапова, С. Чибириєва та інших.

За **мету** ставиться дослідження еволюції оподаткування на теренах України в княжу епоху та добу Великого князівства Литовського.

Основний матеріал дослідження. Безперечно, предтечею оподаткування на теренах сучасної України були жертвоприношення. Ось як пише про давніх мешканців України візантійський історик VI століття Прокопій Кесарійський: "... племена ці, склавинів та антів, вважають, що один із богів – творець блискавок – є єдиним владикою всього та йому приносять у жертву биків та усяких жертвних тварин. Коли ж смерть уже біля їх ніг або хворіють вони чи збираються на війну, то дають обітницю, уникаючи смерті, здійснити богу жертвоприношення за своє збережене життя. Поклоняються вони і рікам, і німфам та іншим божествам, яким приносять жертви" [1, с. 134].

Іншими формами псевдооподаткування, які лежать в основі практично усіх світових податкових систем, була військова здобич та данина. Військова здобич являла собою гроші, майно, худобу, дорогоцінні метали та коштовне каміння, рабів, які були захоплені в результаті набігів войовничих слов'янських племен на своїх більш мирних сусідів та носила одноразовий характер. Під час військового походу на Візантію князя Олега у 907 році руське військо отримало від переможених військову здобич не тільки в розрахунку на усіх воїнів, що брали участь у поході, "по 12 гривень на уключину", але і для руських міст, дружини яких брали участь в набігу – Києва, Чернігова, Переяслава, Полоцька, Ростова, Любича [2, с. 64].

На відміну від військової здобичі, під даниною розуміються регулярні виплати у грошовій або натуральній формах, які здійснювалися підкореними народами своїм завойовникам. Данина була своєрідним відкупом від подальших набігів войовничих сусідів. Племена, що населяли Київську Русь, сплачували данину своїм північним та східним сусідам – варягам та Хазарському каганату. Першим – у вигляді щорічної суми в 300 гривень, а другим – "від диму по мечу". Наслідками войовничої експансії київського князя Олега стало запровадження данини із сусідніх племен. У 883 році Олег підкорив сусідніх із полянами древлян та обклав їх даниною в розмірі чорної куниці. У 884 році переміг сіверян та наклав на них меншу данину ніж вони платили хазарам. Родимичі та в'ятичі платили податок спочатку хазарам, а потім Києву "по шлягу від рала". Шлягами називали будь-які іноземні металічні гроші, переважно арабські срібні дирхеми [3, с. 67].

Данина, яку князі отримували від підкорених слов'янських племен, мала переважно натуральний вигляд (хутро, віск, мед, продукти харчування, шкури, вироби ремісників) та сплачувалася у осінньо-зимовий період, оскільки нерозвиненість шляхової системи Київської Русі, як і будь-якого державного утворення того часу, призводила до активного використання в якості єдиного надійного шляху доставки замерзлих річкових русел. Окрім того низькі температури сприяли збереженню харчових продуктів. Існувало дві форми сплати данини: "полюддя" – коли князь із дружиною, безпосередньо, сам вирушав до