

СЕКЦІЯ 3

РОЗВИТОК ПРОДУКТИВНИХ СИЛ І РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА

УДК 336.71

Андрейків Т.Я.*кандидат економічних наук,
доцент кафедри фінансів і кредиту
Львівської комерційної академії***Антонюк О.І.***кандидат економічних наук,
доцент кафедри фінансів, обліку та аудиту
Хмельницького кооперативного торговельно-економічного інституту***Пирог В.В.***кандидат економічних наук,
доцент кафедри фінансів, обліку та аудиту, перший проректор
Хмельницького кооперативного торговельно-економічного інституту*

ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ: СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ АСПЕКТ

Сучасна фінансова наука базується на гіпотезі, що індивіди діють і приймають рішення, орієнтуючись передусім на максимізацію власної вигоди. Тому народногосподарські цілі, такі як економічне зростання чи повна занятість, не впливають з політичного процесу. Проведене дослідження показало, що на сьогодні не існує системного підходу до формування доходів місцевих бюджетів, а їх роль у суспільних фінансах визначається політичними та економічними циклами. Позитивні зрушення у напрямі посилення ролі місцевих бюджетів були зумовлені не відповідною державною політикою, а об'єктивним зростанням доходів бюджетів внаслідок сприятливої економічної кон'юнктури, яке припинилося з настанням економічної кризи.

Ключові слова: бюджетний процес, місцевий бюджет, місцеві податки, бюджетні витрати, бюджетна політика.

Андрейків Т.Я., Антонюк О.І., Пирог В.В. ФОРМИРОВАНИЕ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ: СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Современная финансовая наука базируется на гипотезе, что индивиды действуют и принимают решение, ориентируясь прежде всего на максимизацию собственной выгоды. Поэтому народнохозяйственные цели, такие как экономический рост или полная занятость, не vyplывают из политического процесса. Проведенное исследование показало, что сегодня не существует системного подхода к формированию доходов местных бюджетов, а их роль в общественных финансах определяется политическими и экономическими циклами. Позитивные сдвиги в направлении усиления роли местных бюджетов были предопределены не соответствующей государственной политикой, а объективным ростом доходов бюджетов в результате благоприятной экономической конъюнктуры, которое прекратилось с наступлением экономического кризиса.

Ключевые слова: бюджетный процесс, местный бюджет, местные налоги, бюджетные расходы, бюджетная политика.

Andreikiv T.Ya., Antoniuk O.I., Piroh V.V. THE FORMATION OF LOCAL BUDGETS: THE SOCIO-ECONOMIC ASPECT

Modern financial science is based on a hypothesis that individuals operate and make decision, aimed foremost at maximization of their own benefit. Therefore, the aims pertaining to national economy, such as an economy growth or complete employment, do not originate from a political process. The conducted research rationed that for today there is no system approach to formation of profits of local budgets and their role in public finances is determined by political and economic cycles.

Positive changes in direction towards strengthening the role of local budgets were predefined not by the proper public policy, but by objective growth of profits of budgets, as a result of the favourable economic market condition, which was halted with the economic crisis.

Keywords: budgetary process, local budget, local taxes, budgetary charges, fiscal policy.

Постановка проблеми. Процес соціально-економічної та політичної трансформації українського суспільства на шляху від держави з командно-адміністративною системою до демократичної супроводжується змінами у підходах до формування бюджету. За умов командної економіки бюджетний процес відбувався жорстко централізовано, а використання бюджетних коштів визначалося народногосподарськими цілями. Місцеві бюджети формувалися строго ієрархічно від вищої до нижчої ланки, не відіграючи активної самостійної ролі. В умовах демократії бюджет формується під дією механізму суспільного вибору та визначається чинниками не лише економічного, а й суспільно-політичного характеру. Прийняття бюджетних рішень спрямоване на задоволення індивідуальних потреб, а не колективних інтересів. Це і визначає вагомий роль місцевих бюдже-

тів в умовах демократії. Трактують суті місцевих бюджетів сучасною вітчизняною наукою не враховує нових політико-інституційних та економічних реалій, що є однією з причин недостатньої ефективності розв'язання проблем функціонування бюджетної системи, не дивлячись на значну кількість публікацій з означеної проблематики, а також проведення реформ у бюджетній сфері [3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед вітчизняних вчених, що займаються проблемами функціонування місцевих бюджетів, варто назвати О.І. Барановського, В.М. Федосова, В.М. Опаріна, Ю.І. Сханурова, О.П. Кириленко, Т.В. Жибера, В.І. Кравченко та ін. Питання фінансового забезпечення місцевих бюджетів вивчають О.О. Сунцова, І.О. Луніна, І.Б. Чікіта та ін. Проблеми формування доходів місцевих бюджетів присвячено праці бага-

твоя вітчизняних учених-економістів: І.В. Алексєєва, А.С. Буряченко, О.Д. Василюк, Л.К. Воронова, М.А. Гапонюк, К.Ф. Ковальчук, Н.В. Кучкова, А.А. Нечая, Ю.В. Петренко, О.Д. Рожка, Т.М. Рєви, Л.А. Савченко та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Однак, незважаючи на значні результати наукових досліджень, не вирішеними залишаються питання щодо ролі місцевих бюджетів у соціально-економічному розвитку регіонів.

Постановка завдання. Складність і багатоаспектність низки теоретичних і практичних питань формування місцевих бюджетів в умовах демократизації суспільства, об'єктивна необхідність їх наукового осмислення і комплексного аналізу визначили вибір теми, мету та завдання дослідження.

Виклад основних результатів дослідження. Розгортання соціально-економічних перетворень в Україні, стрімке зростання відкритості її економіки та посилення конкурентної боротьби на національному та міжнародних ринках створили умови, за яких формування в Україні, як однієї з найбільших держав Європи, сучасного громадянського суспільства та конкурентоспроможної динамічної економіки європейського зразка – практично єдиний шлях збереження національної політичної й суспільної ідентичності та єдності. Альтернативою може бути лише вихід нашої держави з лав суб'єктів світової геополітики, фрагментація її між сферами впливу основних регіональних сил, занепад національної економіки та соціальні катаклізми. І тут основне місце належить місцевим бюджетам.

Як свідчить аналіз літературних джерел, традиційні для вітчизняної науки погляди на категорію «бюджет» базуються на класичному аналізі економіки суспільного сектору та виходять з уявлень, що держава прагне максимізувати суспільний добробут. За командно-адміністративної системи колективні (суспільні) інтереси протиставлялися індивідуальним [5]. Вважалося, що централізовані рішення виражають інтереси всього суспільства та дозволяють реалізовувати вимоги глобального оптимуму. Але держава не може бути суб'єктом економічної поведінки, оскільки певні інтереси може мати тільки індивід. Сучасна фінансова наука базується на гіпотезі, що індивіди діють і приймають рішення, орієнтуючись передусім на максимізацію власної вигоди. Тому народногосподарські цілі, такі як економічне зростання чи повна зайнятість, не впливають з політичного процесу [1]. В умовах командно-адміністративної системи прерогатива прийняття економічних рішень, не контролювана демократичними інститутами, зосереджується у одній чи кількох осіб, які використовують її для власних цілей. В умовах демократії держава виступає як сукупність інституцій, в якій індивіди виявляють свої переваги і трансформують їх у колективні рішення. Демократія не є ідеальною формою державного устрою. В умовах демократії бюджет формується під впливом суспільного вибору. При цьому домінують інтереси певної частини суспільства, що залежить від правил прийняття рішень. У малих групах можливе схвалення бюджету всіма громадянами, тобто теоретично можливим є врахування інтересів усіх індивідів [8]. За прямої демократії бюджет затверджують рішенням більшості громадян. За представницької демократії інтереси певних груп виборців представляють політики. За теорією А. Даунза, політики задовольняють переваги груп виборців не тому, що вважають їх пріоритетними з вищих міркувань, а тому,

що прагнуть особистої влади. Таким чином, суспільному вибору за умов представницької демократії притаманні певні обмеження, наслідком яких є неогрунтоване зростання бюджетів усіх рівнів [4]. Тому бюджетний процес в умовах демократії базується на таких принципах бюджетного устрою, які покликані стримувати збільшення бюджетних витрат та забезпечувати можливість суспільного контролю. Ступінь репрезентативності бюджету як на державному, так і на місцевому рівнях щодо переваг індивідів залежить від «досконалості» демократичних інституцій у певній соціально-економічній системі, яка може бути різною [10]. В умовах демократії саме місцеві бюджети забезпечують більшу репрезентативність переваг громадян за умови дотримання принципу конгруентності. Останній сприяє ефективному формуванню бюджетів (задоволенню потреб громадян за найменших можливих суспільних витрат).

Дослідження бачень вітчизняних та зарубіжних вчених щодо розуміння категорій «бюджет» та «місцеві бюджети» дозволило сформулювати визначення бюджету як інструменту здійснення владних повноважень шляхом впливу на процеси суспільного перерозподілу, який реалізується через систему економічних взаємовідносин та політичної взаємодії (демократичні інститути). Звідси «місцевий бюджет» можна вивчати з погляду дуалізму [11]. З одного боку, він виступає інструментом реалізації владних повноважень в межах певної територіальної одиниці, з іншої – є необхідною ланкою суспільного перерозподілу для максимально репрезентативного відображення переваг громадян у процесі економічних взаємовідносин та політичної взаємодії. Такий дуалістичний підхід найбільш повно відображає сутність місцевих бюджетів в умовах демократичної держави.

Місцеві бюджети мають особливі риси, а саме: по-перше, статус «місцеві бюджети» затверджується рішенням представницьких органів влади, але не має юридичного статусу закону; по-друге, сфера дії – юрисдикція місцевого бюджету поширюється на певну обмежену територію і немає жодної сили поза її межами. Сферу дії також розглядають стосовно юридичних та фізичних осіб, які працюють чи проживають на цій території; по-третє, пріоритетна соціальна спрямованість; по-четверте, наявність відносин міжбюджетного перерозподілу коштів.

Якщо проаналізувати виконання місцевих бюджетів, можна виділити такі проблеми формування місцевих бюджетів в Україні:

- висока концентрація фінансових ресурсів на державному рівні, що знижує значення місцевих бюджетів у вирішенні життєво важливих для населення завдань;

- низька частка закріплених за територіями податкових платежів та головною роллю регулюючих доходів у структурі податків та зборів до місцевих бюджетів;

- наявна практика формування місцевих бюджетів, при якій збережено механізм централізованого встановлення нормативів відрахувань від бюджетотворюючих доходів, хоча вони й знаходяться у протиріччі з принципами бюджетної децентралізації;

- тенденція встановлення видатків по вертикалі бюджетної системи без відповідного підкріплення дохідної бази, що призводить до дотаційності раніше самодостатніх місцевих бюджетів.

Необхідність автономії місцевого самоврядування визначається як політично-правовою природою останнього, так і необхідністю дотримання інституційної конгруентності з метою забезпечення

репрезентативності бюджетних рішень в умовах демократії [7]. Важливою складовою інституційної самостійності є чіткий розподіл повноважень щодо доходів та видатків між рівнями влади, визначення правового статусу кожного рівня бюджету в бюджетній системі.

Загальновідомо, що бюджетний процес в умовах представницької демократії – це регламентована нормами права діяльність, пов'язана зі складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України. В основі бюджетного процесу лежать потреби і переваги індивідів (також і через громади) [9]. У ході виборчого процесу інтереси індивідів-виборців трансформуються в політичні та економічні програми, які знаходять своє втілення у бюджетних показниках. Через демократичні інститути громадяни можуть впливати на прийняття рішень, які визначають структуру доходів і видатків бюджету та забезпечують надання необхідних індивідам (громаді) благ, здійснювати суспільний контроль за цим процесом. Вплив на загальнодержавний бюджетний процес мають також і державні інституції, такі як центральний банк, апарат управління, парламент і уряд [2].

Бюджетний процес ґрунтується на принципах бюджетного устрою, які визначають універсальні вимоги до формування бюджету. Більшість принципів спрямовані на обмеження неефективних бюджетних рішень і необґрунтованого зростання масштабів держави, пов'язаних зі специфікою бюджетного вибору в умовах представницької демократії.

Визначено, що важливою особливістю місцевого бюджетного процесу в Україні є його підпорядкування етапам формування бюджету держави в цілому. Це пов'язано передусім зі значними обсягами вертикального вирівнювання. Залежність процесів формування місцевих бюджетів від показників державного бюджету порушує принцип інституційної конгруентності та зменшує інституційну самостійність органів місцевого самоврядування.

Проведене дослідження показало, що на сьогодні не існує системного підходу до формування доходів місцевих бюджетів, а їх роль у суспільних фінансах визначається політичними та економічними циклами. Позитивні зрушення в напрямі посилення ролі місцевих бюджетів були зумовлені не відповідною державною політикою, а об'єктивним зростанням доходів бюджетів внаслідок сприятливої економічної кон'юнктури, яке припинилося з настанням економічної кризи.

Бюджетна політика в Україні з 2010 до 2014 р. характеризується посиленням процесів централізації. У державному бюджеті зосереджені найбільш стабільні податкові надходження та «монополізуються» ефект від зростання економіки. Обсяги міжбюджетних трансфертів в цьому періоді зростають, що свідчить про подальше зниження фінансової автономії органів місцевого самоврядування [6].

Економічний розвиток більшості розвинених країн світу, як відомо, не можливий без забезпечення зростаючої ролі фінансів місцевих органів влади у вирішенні численних питань повсякденного життя. Сьогодні ця проблема є однією з ключових у процесі державного будівництва в Україні і цілком очевидно, що без стабільних і достатніх фінансових ресурсів в регіоні не може ефективно функціонувати місцева влада. Саме місцевим бюджетам на сучасному етапі розвитку країни необхідно приділяти особливу увагу, оскільки вони є гарантом соціально-еко-

Таблиця 2
Порівняльна характеристика принципів управління традиційними та екстремальними проектами

№	Традиційне управління	Екстремальне управління
1.	Орієнтується на минуле	Орієнтується на майбутнє
2.	Змушує людей служити процесу	Змушує процес служити людям
3.	Централізовано контролює людей, процеси та інструменти	Контроль розподілений рівномірно
4.	Кидає виклик всьому світу (об'єктам, людям та часу)	Виклик кидається самому собі, своїм відносинам, своєму підходу до світу
5.	Керує	Веде за собою

номічного розвитку всіх територій нашої країни.

Таке становище певною мірою можна пояснити не використанням чи, можливо, неефективним використанням, територіальною владою наявного соціально-економічного потенціалу. Як наслідок, отримуємо невідповідність заходів державного міжбюджетного регулювання, яке здійснюється як з центру, так і на місцях, що не ґрунтується на реальних, якісних, стратегічних прогнозах.

Як свідчить проведений науковий аналіз літературних джерел, існує низка системних проблем та негативних тенденцій, які унеможливають ефективне використання бюджетних коштів. Серед них:

- тенденція до зростання питомої ваги трансфертів у доходах місцевих бюджетів;
- у структурі трансфертів переважають субвенції, розподіл яких неформалізований і непрозорий та значно диференційований в межах регіонів України. Частина видатків, на фінансування яких спрямовують субвенції, можуть бути регулярними видатками бюджетів відповідних рівнів за умови забезпечення останніх відповідними доходами, що в зменшить залежність місцевих бюджетів від центрального;
- доходи місцевих бюджетів недиверсифіковані, основну частку доходів першого кошика і податкових доходів місцевих бюджетів складає один вид надходжень – податок на доходи фізичних осіб, який залежить від економічної кон'юнктури; більшість доходів місцевих бюджетів також чутливі до зміни економічної ситуації, що впливає на зниження фінансової спроможності місцевих бюджетів в умовах кризи;
- місцеві податки не виконують функції фіскального інструменту органів місцевого самоврядування.
- внаслідок кризових явищ в економіці скорочуються неподаткові доходи місцевих бюджетів, поміж них і доходи від продажу комунальної власності та землі. Це впливає на фінансову спроможність місцевих бюджетів, в першу чергу, на можливість здійснення органами місцевого самоврядування видатків інвестиційного характеру;
- поточні видатки місцевих бюджетів зростають швидшими темпами ніж капітальні, а структура останніх неефективна. Здійснення капітальних видатків часто залежить від конкретних джерел доходів, зокрема трансфертів, і тому має місце їх постійне недофінансування, особливо зі спецфонду місцевих бюджетів [11].

Висновки. Доцільно було б усунути можливість затвердження місцевих бюджетів з дефіцитом коштів на фінансування делегованих державою органам місцевого самоврядування повноважень. Планування дефіциту місцевих бюджетів для виконання

власних повноважень можна здійснювати на основі чіткого визначення джерел його фінансування. Економічна стабілізація регіонів України потребує державної регіональної політики, спрямованої на підтримку розвитку інноваційного комплексу в регіонах. Важливим у державній регіональній підтримці є фінансування технологічної перебудови виробництва, спрямованої на істотне скорочення. Енергоспоживання в усіх його сферах, надання фінансових ресурсів місцевим науково-технічним програмам, що реалізують саме технологічне вдосконалення виробництва у основних енергоспоживачів: машинобудуванні, чорній металургії, вугільній та нафтохімічній промисловості.

Проведене наукове дослідження дало можливість зробити такі висновки і пропозиції:

– для бюджетної системи України характерні різкі коливання у структурі видатків як за економічною, так і функціональною класифікацією, зберігається система планування від досягнутого, що свідчить про відсутність чіткої стратегії економічного розвитку загалом та у витрачання бюджетних ресурсів зокрема;

– загалом при формуванні місцевих бюджетів в Україні порушуються принципи точності, своєчасності, спеціалізації, загального забезпечення та гласності, притаманні бюджетному процесу в розвинених країнах, а їх фінансова автономія має декларативний характер. Не забезпечується також конгруентність повноважень і відповідальності на кожному рівні бюджетної системи, що в сукупності призводить до необґрунтованого зростання видатків держави в умовах представницької демократії;

– оптимізація структури дохідної і видаткової частин місцевих бюджетів внаслідок чіткого розмежування повноважень дозволить збільшити їх фінансову спроможність, підвищити децентралізацію бюджетної системи на засадах прозорого та демократичного бюджетного процесу, сприятиме відновленню інституційної конгруентності на локальному рівні та забезпеченню самостійності місцевих бюджетів в умовах держави з представницькою демократією.

В Україні трансформаційні перетворення та демократизація суспільних відносин, формування громадянського суспільства активізувало внесення змін до системи управління на місцях. Делегування владних повноважень територіальним органам влади у здійсненні господарського, соціального, культурного будівництва супроводжувалося закріпленням за ними необхідних фінансових ресурсів. Нині необхідна підтримка вітчизняного товаровиробника, сприяння розвитку фермерства, малого і середнього бізнесу,

які є основою забезпечення добробуту більшості населення країни. Це дасть змогу створити передумови для становлення та розвитку державності в суверенній країні. Крім того, треба надати більше прав місцевим органам влади у справлянні місцевих податків та запровадити дійові інструменти стимулювання приросту доходів бюджетів і посиленні зацікавленості у своєчасному та більш повному фінансуванні регіональних цільових програм розвитку (РЦПР). При цьому якісне нарощування бази приросту доходів бюджетів усіх рівнів на перспективу може стати головним у мотивації на шляху до підвищення ефективності соціально-економічного розвитку як окремих територій, так і держави в цілому.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Бескид Й.М. Теоретичні засади бюджетної децентралізації: нормативна та позитивна теорія бюджетного федералізму / Й.М. Бескид // Світ фінансів. – 2007. – №4(13). – С. 116–121.
2. Бориславська О.М. Проблеми органів місцевого самоврядування у виконанні делегованих повноважень [Електронний ресурс] / О.М. Бориславська, Н.В. Янюк // Аспекти самоврядування. – 2006. – № 4. – Режим доступу : www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2009-01.
3. Бюджетний кодекс [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
4. Гальчинський А.С. Три кроки бюджетної політики [Електронний ресурс] / А.С. Гальчинський // Дзеркало тижня. – 2006. – № 37(616). – Режим доступу : <http://www.dt.ua/2000/2440/66448>.
5. Дем'янишин В.Г. Концептуальні засади місцевих бюджетів / В.Г. Дем'янишин, А.К. Малайчук // Світ фінансів. – 2006. – Вип. 1(6). – С. 5–18.
6. Жибер Т.В. Бюджетний процес та його оптимізація в Україні : автореф. дис. ... кандидата екон. наук / Київський національний економічний університет ім. В. Гетьмана. – Київ, 2006. – 22 с.
7. Ісмаїлов А.Б. Міжбюджетні відносини та параметри їх вдосконалення / А.Б. Ісмаїлов // Фінанси України. – 2004. – №6. – С. 27–32.
8. Кириленко О.П. Бюджетні видатки на розвиток інфраструктури держави: теоретичне обґрунтування, вітчизняний досвід / О.П. Кириленко, Б.С. Малиняк // Фінанси України. – 2008. – № 7. – С. 3–16.
9. Кравченко В.І. Фінанси місцевого самоврядування України: проблеми становлення (1989–2001) / В.І. Кравченко. – К. : KM Academia, 2001. – 458 с.
10. Чікіта І.Б. Вдосконалення механізму формування місцевих бюджетів : матер. Всеукр. наук.-практ. конф. [«Методи фінансового забезпечення стійкого економічного розвитку»], (Севастополь, 3–6 вересня 2009 р.). – Севастополь, 2009. – С. 94–97.
11. Чікіта І.Б. Ефективність формування коштів місцевих бюджетів в контексті трансфертної політики : матер. міжн. наук.-практ. конф. [«Формування єдиного наукового простору Європи та завдання економічної науки»], (Тернопіль, 16–17 жовтня 2008 р.). – Тернопіль, 2008. – С. 109–110.