

УДК 336.02:352

Видіборець А.П.,
здобувач кафедри фінансів*
Черкаського державного технологічного університету

КРИТЕРІАЛЬНІ ОСНОВИ ЕФЕКТИВНОСТІ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

Vydiborets A.P.,
Candidate for a degree
of the Department of Finance
Cherkasy State Technological University

CRITERION BASIS OF FINANCIAL POLICY EFFICIENCY OF LOCAL GOVERNMENT

Постановка проблеми. Сучасний етап цивілізаційного розвитку характеризується спільним існуванням суспільства і влади, що відповідно визначає об'єктивну необхідність розподілення економічної системи на сферу матеріального виробництва, сферу послуг і невиробничу сферу. Зауважимо, що невиробнича сфера пов'язана із задоволенням соціальних (суспільно значимих) потреб, які виконуються переважно державними органами влади за рахунок фінансових ресурсів, котрі вилучаються із сфер виробництва і послуг. У цей час відбувається зрушення можливостей економічного розвитку, а у влади з'являється інструмент регулювання соціально-економічних процесів. Саме в цьому полягає феномен фінансів, який проявляється у взаємодії частини грошового обігу з економічною системою.

Такий погляд потребує необхідності проведення визначеної політики, спрямованої на управління фінансовою системою з метою згладжування коливань економічного розвитку, які виникають у результаті використання фінансів для виконання функцій держави.

Враховуючи, що надання суспільних послуг громадянам з урахуванням їхніх потреб здійснюється саме на місцевому рівні, а також те, що в умовах сьогодення відбувається поглиблення демократичних основ суспільного життя в Україні, вважаємо, що нині важливого значення набуває підвищення ефективності фінансової політики місцевих органів влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми фінансової політики місцевого самоврядування, зокрема аналіз проблем формування і використання бюджетних ресурсів, оподаткування, державного боргу і державного кредиту, пенсійного і страхового забезпечення, грошово-кредитного і тарифно-цінового регулювання висвітлювалися в працях таких українських вчених, як: О. Василюк [5], В. Кравченко [8], О. Кириленко [4], В. Опаріна [6], В. Федосова [7], С. Юрія [7] та ін.

Враховуючи вагомість досягнень у сфері дослідження різноманітних напрямів фінансової політики, необхідно відзначити наукові праці зарубіжних вчених різного періоду, серед яких: Е. Аткинсон, П. Браунінг, С. Брю, Дж. Кейнс, К. Маркс, А. Маршалл, Д. Мілль, У. Петті, Д. Ріккардо, П. Самуельсон, В. Сенчагов [2], А. Сміт, Дж. Стігліц, Ф. Хайек, Р. Харрод, Дж. Хікс та ін.

Незважаючи на таку кількість досліджень за різними напрямами фінансової політики, доцільно глибше обґрунтувати сутність поняття фінансової політики місцевих органів влади та розробити концептуальні основи ефективної фінансової політики місцевих органів влади. Наявність невирішених проблем свідчить про актуальність обраної теми, що й зумовило вибір напрямку наукового дослідження.

* Науковий керівник: Пасічник Ю.В. – доктор економічних наук, професор

Постановка завдання. Метою дослідження є розробка теоретичних, методологічних і прикладних підходів та концептуальних основ формування фінансової політики місцевих органів влади та її реалізації, що ефективно впливатимуть на перерозподільні процеси.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання:

- 1) уточнити суть фінансової політики місцевих органів влади;
- 2) здійснити класифікацію місцевих органів влади;
- 3) систематизувати чинники, які впливають на проведення ефективної фінансової політики місцевих органів влади;
- 4) обґрунтувати основні завдання фінансової політики місцевих органів влади.

Виклад основного матеріалу дослідження. Згідно з Бюджетним кодексом України [1], основою регіонального розвитку повинна стати самостійність регіонів щодо визначення цілей свого розвитку та можливостей фінансування заходів для їх реалізації передусім за допомогою власних джерел формування місцевих бюджетів. Таким чином, у політиці регіонального розвитку важливу роль відіграє підвищення вимог до формування фінансової політики місцевих органів влади, яка перебуває на початковому етапі свого становлення та потребує перетворення у самостійний напрям політики регіонального розвитку.

Перед тим, як перейти до розгляду питань, пов'язаних із формуванням і розвитком фінансової політики місцевих органів влади, розглянемо сутність поняття державної фінансової політики, оскільки у фінансово-економічній літературі наявні різні тлумачення сутності цього поняття.

Російський вчений В. Сенчагов подає таке визначення: „фінансова політика держави як частина економічної політики держави – це сукупність законодавчих та нормативних актів бюджетно-податкових, грошово-кредитних, цінових та інших фінансових інструментів та заходів органів державної влади, які, згідно із законодавством, мають повноваження з формування та регулювання фінансових потоків у секторах економіки відповідно до стратегічних і тактичних цілей державної економічної політики” [2].

А. Загородній, Г. Вознюк, Т. Смовженко вважають, що фінансова політика – це система заходів (законів; адміністративних рішень) у сфері фінансів з метою цілеспрямованого впливу держави на розвиток фінансово-кредитної системи та національної економіки загалом. Головним завданням фінансової політики є пошук оптимальної моделі перерозподілу фінансових ресурсів із метою стимулювання матеріального виробництва та соціального захисту населення [3, с. 353].

О. Кириленко тлумачить це поняття так: „фінансова політика – це сукупність фінансових (розподільчих і перерозподільчих) заходів, які здійснює держава через фінансову систему. Фінансова політика – це частина економічної політики” [4].

Колектив авторів – П. Леоненко, П. Юхименко, А. Ільєнко та ін. під фінансовою політикою розуміють сукупність заходів держави з організації та використання фінансів для забезпечення економічного і соціального розвитку країни [5, с. 113].

В. Опарін подає таке визначення фінансової політики: фінансова політика – це комплекс дій і заходів, що здійснюються державою в межах наданих їй функцій та повноважень у сфері фінансової діяльності суб'єктів господарювання та фінансових інституцій, громадян і безпосередньо держави з метою вирішення певних завдань та досягнення поставлених цілей [6, с. 47].

За визначенням В. Федосова, фінансова політика – це цілеспрямована діяльність держави та інших суб'єктів господарювання у сфері формування, розподілу та використання фінансових ресурсів задля досягнення поставленої мети [7].

Зазначені вище визначення правильні, однак тлумачення фінансової політики як комплексу заходів органів державної влади або зведення до сукупності законодавчих актів не досить повне і не досить коректне, оскільки при цьому акцентується увага не на зміст, а на важелі економічного розвитку. Крім того, здебільшого визначення про державну фінансову політику пов'язують із мобілізацією, розподілом та використанням фінансових ресурсів. Проте функція фінансів не обмежена лише цими сферами. До їх складу належить також обіг, розміщення, погашення, визначення ресурсів тощо.

Фінансова політика держави здійснюється на різних ієрархічних рівнях. Значна частина вчених розглядає її стосовно держави в цілому або окремих підприємств. Це підхід, який не

відображає багатьох інших, досить важливих рівнів, у тому числі і регіонального, на що вказував В. Кравченко, який, звертаючи увагу в своїх дослідженнях на необхідність розробки теоретичних засад державної регіональної фінансової політики, зазначав, що „державна регіональна фінансова політика є інструментом усієї регіональної політики і потребує розробки та реалізації як самостійний інструмент впливу держави на соціально-економічний розвиток регіонів” [8].

Основною метою фінансової політики місцевих органів влади є зближення рівнів соціально-економічного розвитку територіально-адміністративних одиниць, надання громадських послуг за єдиними соціальними стандартами по всій території країни, створення умов для раціонального використання природних та ресурсних можливостей регіонів, підвищення рівня розвитку та удосконалення механізмів надання фінансової допомоги депресивним регіонам, забезпечення фінансової стійкості та збалансованості місцевих бюджетів тощо.

За своєю суттю фінансова політика місцевих органів влади – це система заходів, спрямованих на прийняття управлінських рішень щодо формування, розподілу та використання фінансових ресурсів у регіонах із урахуванням особливостей їх розвитку та з метою безперервного фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування коштами для виконання власних і делегованих повноважень.

Таким чином, можна стверджувати, що фінансова політика як держави, так і місцевих органів влади є похідною фінансів як економічної категорії. Наукове обґрунтування підходів до формування та реалізації фінансової політики місцевих органів влади необхідно зіставляти з сутністю і роллю фінансових категорій. Сутність фінансової політики місцевих органів влади полягає в організації механізму функціонування фінансів, як економічної категорії (фінансової системи). Звідси робимо висновок, згідно з яким смислове значення фінансової політики місцевих органів влади полягає в тому, що вона представляє собою заснований на нормах законодавства процес управління механізмом формування та використання фондів грошових коштів, призначених для забезпечення повноцінного виконання специфічних функцій місцевого самоврядування.

Виходячи з цього визначення, метою фінансової політики місцевих органів влади є формування умов для функціонування фінансової системи на місцях, тобто прояв сутності фінансів, як економічної категорії. В процесі реалізації сформульованої мети, фінансовою політикою місцевих органів влади повинні вирішуватися завдання з регулювання економічної системи місцевого рівня та контролю за нею, тобто прояву ролі фінансів у відтворювальному процесі.

Також дуже важливим завданням для розробки концептуальних основ ефективної фінансової політики місцевих органів влади є класифікація місцевих органів влади за критерієм – рівень виконання місцевими органами влади функцій у здійсненні фінансової політики.

За цим критерієм вважаємо за доцільне здійснити класифікацію місцевих органів влади так (рис. 1):

- 1) органи місцевого самоврядування;
- 2) місцеві органи виконавчої влади;
- 3) державні фінансові інспекції на місцях.

Кожна група цієї класифікації здійснює свою основну функцію.

Так, органи місцевого самоврядування, які представлені обласними радами, міськими радами, радами районними у місті, районними радами і сільськими (селищними) радами виконують функцію формування фінансової політики.

Місцеві органи виконавчої влади, які представлені обласними державними адміністраціями, виконавчими комітетами міських рад, виконавчими комітетами районних рад у місті, виконавчими комітетами районних рад і виконавчими комітетами сільських (селищних) рад виконують функцію реалізації фінансової політики.

Державні фінансові інспекції, а саме: в областях, у містах, у районах, міжрайонні, об'єднані в районах і об'єднані в містах – виконують функцію контролю за виконанням завдань фінансової політики.

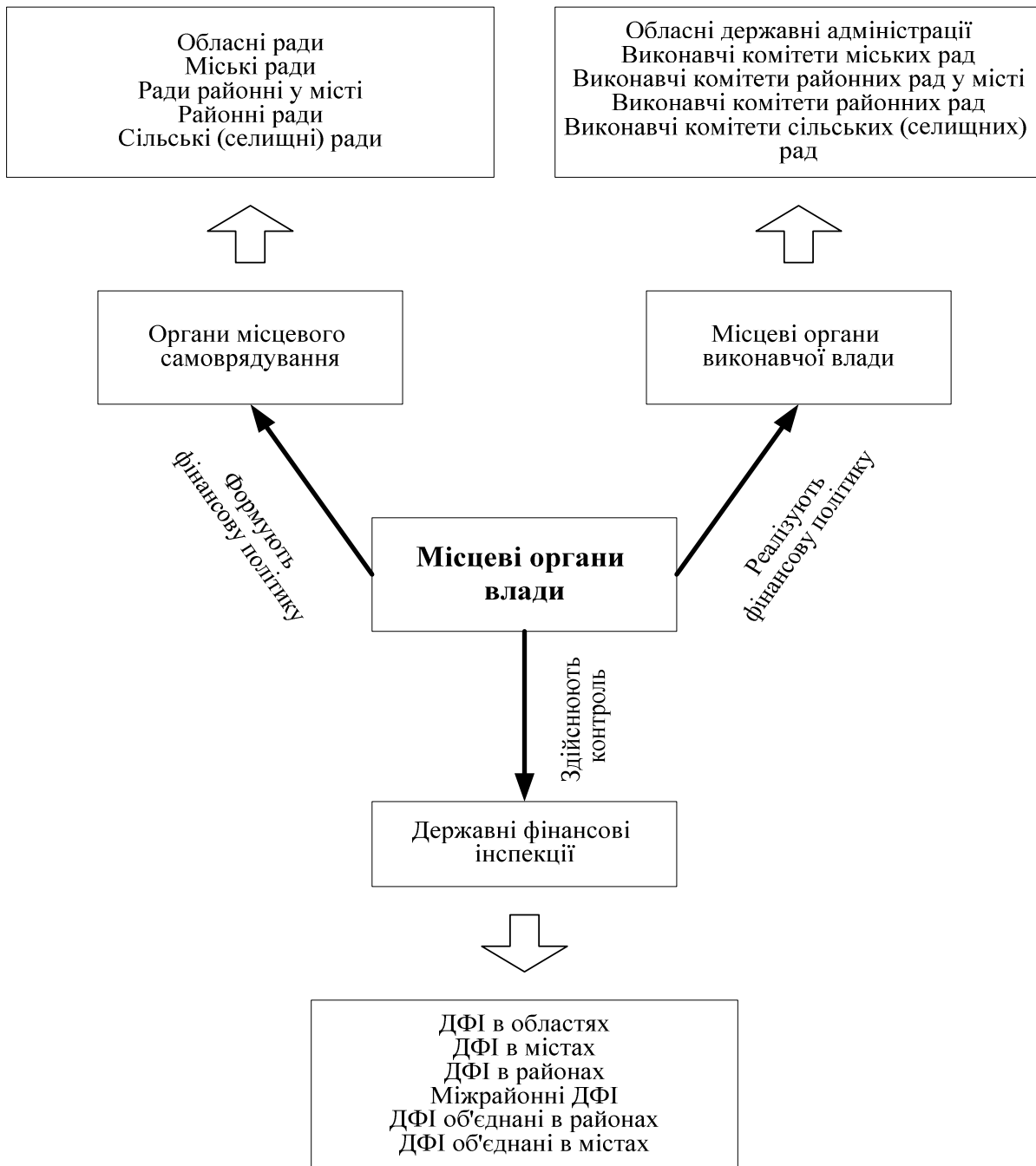


Рис. 1. Класифікація місцевих органів влади

Джерело: розробка автора

Тому, запропонована класифікація сприятиме оптимізації управління фінансовою системою на місцях за рахунок розумного співвідношення кількості суб'єктів та їх функцій.

Концептуальною основою ефективної фінансової політики місцевих органів влади має стати інтеграція місцевих органів влади, які відповідають за формування й реалізацію фінансової політики та здійснюють контроль за своєчасністю виконання поставлених завдань.

На сучасному етапі розвитку нашої держави діє чимало чинників, що перешкоджають проведенню ефективної фінансової політики на місцевому рівні. Серед них можна виділити дві основні групи чинників (рис. 2):

- 1) екзогенні;
- 2) ендогенні.

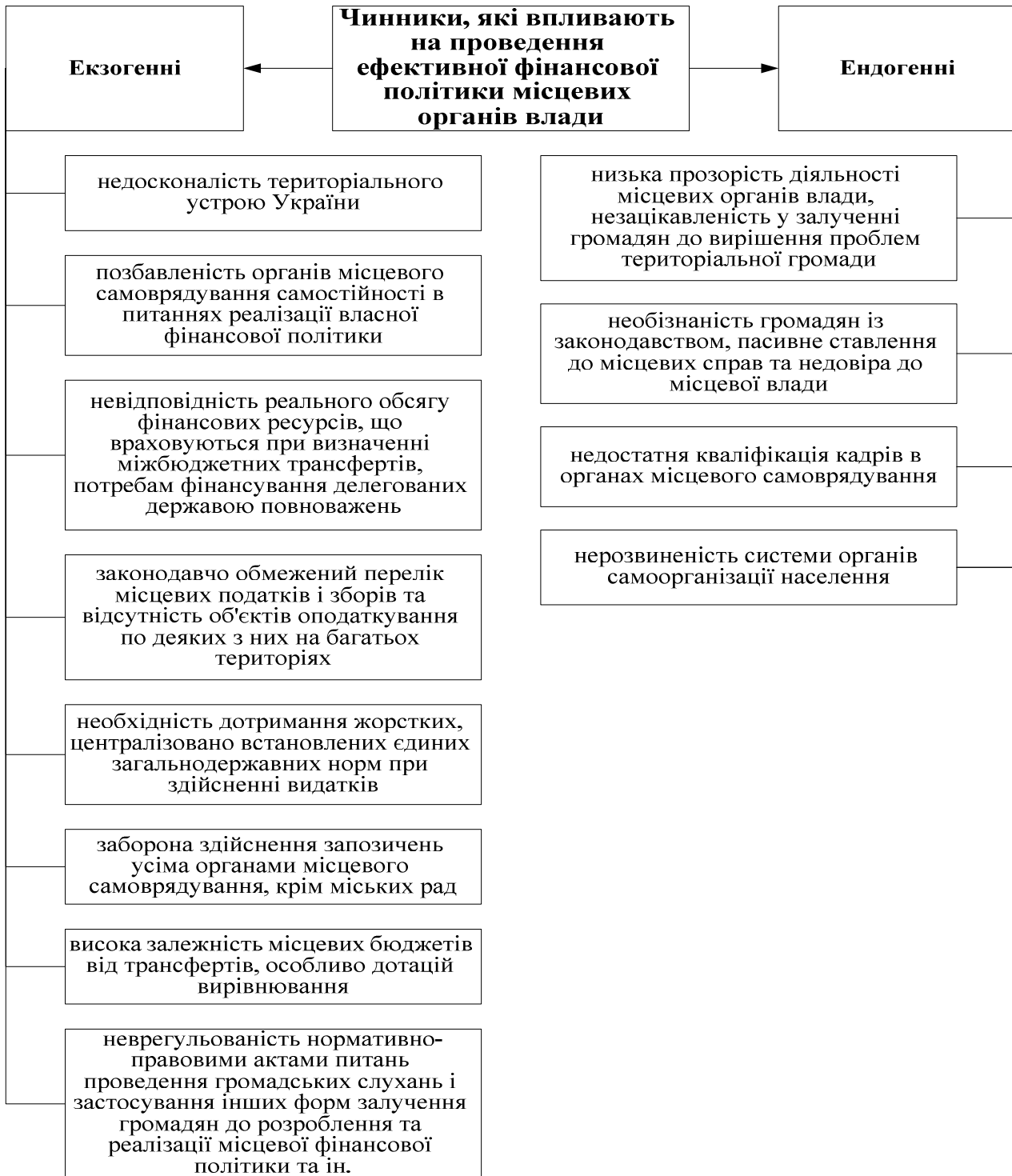


Рис. 2. Чинники, які впливають на проведення ефективної фінансової політики
Джерело: складено автором на основі [9]

До екзогенних чинників впливу на проведення ефективної фінансової політики місцевих органів влади варто віднести такі:

- 1) недосконалість територіального устрою України;
- 2) позбавленість органів місцевого самоврядування самостійності в питаннях реалізації власної фінансової політики;

3) невідповідність реального обсягу фінансових ресурсів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, потребам фінансування делегованих державою повноважень;

4) законодавчо обмежений перелік місцевих податків і зборів та відсутність об'єктів оподаткування по деяких з них на багатьох територіях;

5) необхідність дотримання жорстких, централізовано встановлених єдиних загальнодержавних норм при здійсненні видатків;

6) заборона здійснення запозичень усіма органами місцевого самоврядування, крім міських рад;

7) висока залежність місцевих бюджетів від трансфертів, особливо дотацій вирівнювання;

8) неврегульованість нормативно-правовими актами питань проведення громадських слухань і застосування інших форм залучення громадян до розроблення та реалізації місцевої фінансової політики.

До ендогенних чинників впливу на проведення ефективної фінансової політики місцевих органів влади необхідно віднести такі:

1) низька прозорість діяльності місцевих органів влади, незацікавленість у залученні громадян до вирішення проблем територіальної громади;

2) необізнаність громадян із законодавством, пасивне ставлення до місцевих справ та недовіра до місцевої влади;

3) недостатня кваліфікація кадрів в органах місцевого самоврядування;

4) нерозвиненість системи органів самоорганізації населення.

Аналіз реалізації фіскальної політики місцевих органів влади дозволив констатувати, що вплив місцевих органів влади на формування фінансових ресурсів територіально-адміністративних одиниць досить знизився.

Враховуючи виконане дослідження, сформовано найважливіші завдання фінансової політики місцевих органів влади, зокрема такі:

– оптимізація системи оподаткування з метою забезпечення інвестиційної привабливості регіону та інноваційного розвитку;

– підвищення впливу органів місцевої влади на формування дохідної бази місцевих бюджетів;

– стимулювання органів місцевої влади до кращої мобілізації фінансових ресурсів та нарощування податкової бази;

– створення можливостей для використання ринкових механізмів залучення додаткових коштів для соціально-економічного розвитку підвідомчих органів органам місцевої влади територій;

– запровадження нових механізмів та заходів контролю за використанням, формуванням та ефективним розподілом бюджетних ресурсів органами місцевого самоврядування;

– підвищення ефективності управління коштами місцевих бюджетів;

– розробка механізмів зацікавленості областей, які належать до дотаційних, спрямованих на збільшення податкових надходжень від загальнодержавних податків і зборів.

Висновки та подальші дослідження. За результатами виконаного дослідження зроблено наступне:

1. Уточнено поняття фінансової політики місцевих органів влади, згідно з яким смислове значення фінансової політики місцевих органів влади полягає в тому, що вона представляє собою заснований на нормах законодавства процес управління механізмом формування та використання фондів грошових коштів, призначених для забезпечення повноцінного виконання специфічних функцій місцевого самоврядування.

2. Здійснено класифікацію місцевих органів влади за функціями, які виконують місцеві органи влади в здійсненні фінансової політики. Наслідком такої класифікації стало розроблення концептуальних основ ефективної фінансової політики.

3. Систематизовано чинники, які впливають на проведення ефективної фінансової політики місцевих органів влади, які згруповано на екзогенні та ендогенні.

4. Запропоновано найважливіші завдання фінансової політики місцевих органів влади, реалізація яких сприятиме економічному і соціальному розвитку адміністративно-територіальних одиниць держави та підвищенню рівня добробуту громадян України.

Література

1. Бюджетний кодекс України : Кодекс України : від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
2. Сенгачов В.К. Формирование национальной финансовой стратегии России. Путь к подъему и благосостоянию / под ред. В.К. Сенчагова. – М. : Изд-во „Дело”, 2004. – 415 с.
3. Фінансовий словник. / А.Г. Загородній, Г.Л. Вознюк, Т.С. Смовженко; [2-ге вид., випр. та доп.]. – Львів : Центр Європи, 1997. – 576 с.
4. Кириленко О.П. Фінанси (теорія та вітчизняна практика) : навч. посібник / О.П. Кириленко. – Тернопіль : Астон, 2002. – 212 с.
5. Василик О.Д. Теорія фінансів : навч. посібник / О.Д. Василик, П.М. Леоненко, П.І. Юхименко та ін. ; за ред. О.Д. Василика. – К. : Центр навчальної літератури, 2005. – 480 с.
6. Опарін В.М. Фінанси (загальна теорія) : навч. посібник / В.М. Опарін; [4-те вид., без змін]. – К. : КНЕУ, 2007. – 240 с.
7. Федосов В.М. Теорія фінансів : підручник / за ред. проф. В.М. Федосова, С.І. Юрія. – К. : ЦУЛ, 2010. – 576 с.
8. Кравченко В. Місцеві фінанси України : навч. посібник / В. Кравченко. – К. : Знання, 1999. – 488 с.
9. Перевознюк В. Фінансова політика місцевого самоврядування : теоретичний аспект / В. Перевознюк // Світ фінансів. – 2009. – № 2 (19). – С. 109–117.

References

1. The Budget Code of Ukraine: Code of Ukraine : d.d. 08.07.2010 № 2456- VI, The Supreme Council of Ukraine, available at: <http://www.rada.gov.ua>.
2. Senhachov, V.K. (2004), "Formation of the National Financial Strategy of Russia. The Way to the Take-off and Prosperity", Izd-vo „Delo”, Moscow, Russia, 415 p.
3. Zahorodnii, A.H., Vozniuk, H.L. and Smovzhenko, T.S. (1997), "Financial Dictionary", Lviv, Tsentr Yevropy, 576 p.
4. Kyrylenko, O.P. (2002), "Finance (Theory and domestic practice)", tutorial, Ternopil, Aston, 212 p.
5. Vasylyk, O.D., Leonenko, P.M., Yukhymenko P.I., etc. (2005), "Theory of Finance", tutorial, Tsentr navchalnoi literatury, Kyiv, Ukraine, 480 p.
6. Oparin, V.M. (2007), "Finances (general theory)", tutorial, Kyiv National Economic University, Kyiv, Ukraine, 240 p.
7. Fedosov, V.M. and Yurii, S.I. (2010), "Theory of Finance", textbook, TsUL, Kyiv, Ukraine, 576 p.
8. Kravchenko, V. (1999), "Local Finances of Ukraine", tutorial, Znannia, Kyiv, Ukraine, 488 p.
9. Perevozniuk, V. (2009), "Fiscal policy of local self-government : a theoretical aspect", World of Finance, no. 2 (19), pp. 109-117.