

*Annotation*

The problems of budget determination in the conceptions of Western financial science are examined. Great attention is paid to the achievements of public choice theory. The author characterised fundamentals of the allocation and distribution policy of the democratic government. The role of political institutions in functioning of the public finance is shown.

УДК 336.1: 352

*Ольга Кириленко*

### Формування інституту місцевих фінансів і місцеві бюджети України

Передумови для відродження і розвитку місцевого самоврядування і місцевих фінансів в Україні були створені ще Законом СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР» від 9.04.1990 р., прийняття якого проходило в умовах послаблення комуністичного впливу, скасування всеохоплюючого державно-партійного керівництва життям країни, зміцнення місцевих Рад народних депутатів, обраних на принципово нових майже демократичних засадах.

7 грудня 1990 р. в Україні вперше серед республік колишнього СРСР приймається закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». Цей закон був покликаний створити правову основу для впровадження і розвитку системи місцевого самоврядування. Власне саме цей документ ознаменував відродження інституту місцевого самоврядування в Україні, вихолощеного і спотвореного за радянських часів.

Утворення незалежної Української держави дало новий поштовх до розвитку інституту місцевого самоврядування. Починаючи з 1992 р. вийшло ряд законодавчих документів, які сприяли становленню місцевого самоврядування, визначили розподіл влади в країні, взаємодію органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади.

Прийнята 28 червня 1996 р. Конституція України закріпила існування місцевого самоврядування, яке у нас визнається і гарантується. В основному законі країни знайшли відображення найважливіші фінансові аспекти забезпечення функціонування місцевого самоврядування.

21 травня 1997 р. в Україні був прийнятий закон «Про місцеве самоврядування в Україні», який конкретизував основні положення Конституції щодо місцевого самоврядування. Закон визначив основні організаційні питання функціонування інституту місцевого самоврядування, детально окреслив повноваження рад, їх голів, виконавчих органів, а також організаційно-правову, матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування.

В сучасних умовах в Україні проходить процес формування правової держави з соціально орієнтованою ринковою економікою, що вимагає створення більш ефективної системи державного управління, оновлення змісту діяльності органів як виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування. У зв'язку із цим почалося проведення адміністративної реформи, яка передбачає зміни в інституціональній і функціональній побудові органів державної влади та органів місцевого самоврядування, оптимізацію структури та діяльності органів управління, розмежування владних повноважень, поступовий перехід від застосування адміністративно-розпорядчих до координуючо-регулятивних функцій у відносинах з суб'єктами господарювання, використання переважно економічних важелів або соціальних орієнтирів, забезпечення раціонального адміністративного устрою.

Складовою частиною адміністративної реформи є муніципальна реформа, яка, в свою чергу, передбачає поступову відмову від централізованого державного управління, передачу територіальним громадам та їх органам необхідних повноважень та мате-

ріально-фінансових ресурсів для самостійного вирішення більшої частини суспільних справ, які стосуються задоволення потреб місцевого населення.

Для того, щоб з'ясувати, яку роль відіграють місцеві бюджети у місцевих фінансах України необхідно розглянути сукупність місцевих фінансових інститутів країни. Визначення суті місцевих фінансів як системи формування, розподілу і використання фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань, передбачає включення до їхнього складу: місцевих бюджетів; місцевих податків і зборів; позабюджетних (в т.ч. валютних) фондів; місцевих запозичень, комунального кредиту; об'єктів комунальної власності; інших фінансових ресурсів, які поступають у розпорядження органів місцевого самоврядування згідно чинного законодавства.

Якщо практика місцевих бюджетів, місцевих податків і зборів охоплює в нашій країні більше ніж 80-річний період їхнього функціонування, то інші місцеві фінансові інститути, такі, як позабюджетні фонди, місцеві позики використовуються не такий тривалий період.

Законодавча регламентація позабюджетних фондів була започаткована у грудні 1990 р. В Законі України від 5.12.1990 р. «Про бюджетну систему Української РСР» вперше з'явилося положення про те, що Ради всіх рівнів мають право утворювати і використовувати позабюджетні фонди. При цьому в обов'язки Рад входило затвердження статуту або положення фонду, яким визначається сфера його діяльності, мета, завдання, структура та методи формування. Прийнятий майже одночасно Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 7.12.1990 року запроваджував у бюджетну практику поняття єдиного позабюджетного фонду, в межах якого могли бути створені цільові фонди. Даний закон визначив наступні джерела формування єдиного позабюджетного фонду: додаткові доходи і зекономлені кошти, одержані від здійснення заходів місцевих Рад щодо розв'язання економічних і соціальних проблем; добровільні внески і пожертвування фізичних і юридичних осіб; доходи від місцевих позик і грошово-речових лотерей, аукціонів, прибутків від проведення суботників; штрафи, сплачені юридичними особами за одержання необґрунтованого прибутку у зв'язку з завищенням цін (тарифів) на продукцію, роботи, послуги; доходи від розпродажу майна ліквідованих підприємств комунальної форми власності; плата за реєстрацію кооперативів і малих підприємств; інші позабюджетні кошти.

Окрім даного переліку доходних джерел, законом було встановлено, що до єдиного позабюджетного фонду місцевої Ради базового рівня включаються: орендна плата за землю; екологічний податок і штрафи за забруднення навколишнього середовища і нерациональне використання природних ресурсів, а також платежі, які компенсують завдану шкоду; штрафи за адміністративні правопорушення, вчинені на території місцевої Ради; виявлені перевітками приховані або занижені доходи юридичних осіб, розташовані на території місцевої Ради; доходи від реалізації безгосподарного і конфіскованого майна; доходи від продажу населенню квартир і будинків.

Закон від 7.12.1990 р. надавав місцевим Радам народних депутатів право створення валютних фондів за рахунок: 1) відрахувань за стабільними довгочасними нормативами від валютної виручки юридичних осіб, розташованих на території Рад; 2) доходів від власної зовнішньоекономічної діяльності; 3) добровільних внесків і пожертвувань фізичних і юридичних осіб; 4) надходжень від реалізації товарів, робіт, послуг іноземним юридичним особам та громадянам; 5) інших не заборонених законодавством джерел.

Особливого значення набувало положення закону від 7.12.1990 р. про самостійність місцевих Рад у використанні коштів як єдиного позабюджетного фонду, так і валютних фондів.

26.03.1992 р. приймається Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», який вніс деякі зміни у порядок функціонування позабюджетних фондів; вони полягали у наступному:

ліквідовувалося поняття єдиного позабюджетного фонду і встановлювалось, що місцеві Ради утворюють позабюджетні, цільові та валютні фонди;

був уточнений перелік доходних джерел позабюджетних та цільових фондів (додаково в складі доходів передбачено надходження штрафів, встановлених місцевими Радами на юридичних осіб та громадян за забруднення вулиць, влаштування смітників, порушення громадського спокою і т.п.);

був уточнений склад доходів позабюджетних та цільових фондів, які утворюють органи місцевого самоврядування базового рівня (скасовано екологічний податок і таке доходне джерело, як виявлені перевітками приховані або занижені доходи юридичних осіб. Визначено часткове зарахування платежів та штрафів за забруднення навколишнього природного середовища і нераціональне використання природних ресурсів відповідно до чинного законодавства).

До 1995 р. кошти позабюджетних, цільових та валютних фондів місцевих Рад перебували на спеціальних рахунках в установах банків і не включалися до відповідних місцевих бюджетів. Законом України «Про бюджетну систему України» від 29.06.1995 р. були визначені принципи бюджетного устрою, які передбачали нові підходи до формування та використання позабюджетних фондів. Так, зокрема було встановлено, що централізовані та децентралізовані фонди, утворені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, місцевими Радами включаються до бюджетів по доходах та видатках. Крім того, в закон була вміщена норма щодо заборони використання бюджетних коштів для фінансування позабюджетних фондів, склад доходів останніх включав: необов'язкові платежі, добровільні внески юридичних та фізичних осіб, інші не бюджетні джерела.

Отже, прийняття закону «Про бюджетну систему України» започаткувало докорінні зміни у практиці формування і використання позабюджетних фондів місцевих Рад, поступове згортання сфери їх функціонування шляхом включення до відповідних бюджетів. З 1996 р., згідно Закону України «Про Державний бюджет України на 1996 рік», кошти цільових бюджетних фондів (на той час крім Пенсійного фонду України, Державного інноваційного фонду, Фонду охорони праці та Фонду для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення) зараховуються до відповідних бюджетів і витрачаються на заходи, передбачені законодавством.

В 1997 р. приймається Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», спрямований на зміцнення позицій місцевого самоврядування. В ньому, всупереч вище відзначеним змінам, були закладені норми аналогічні тим, які містилися в законах від 7.12.1990 р. і 26.03.1992 р. Так, 68 статтею вказаного закону органам місцевого самоврядування надавалося право мати позабюджетні, в т.ч. валютні фонди; кошти яких повинні були зберігатися на спеціальних рахунках в установах банків. Проте в наступні роки відновлення попередньої практики утворення позабюджетних фондів не відбулося.

Таким чином, в даний час самостійного місцевого фінансового інституту позабюджетних фондів в Україні не існує. Державні цільові фонди такими вважати не можна тому, що вони не функціонують «поза» бюджетом, а включаються по доходах і видатках до відповідних бюджетів. В останні роки в доходи місцевих бюджетів поступають: збір за забруднення навколишнього природного середовища до Фонду охорони навколишнього природного середовища; надходження відрахувань та збору на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання автомобільних доріг загального користування; надходження до Державного цільового фонду розвитку промисловості і надходження до інших цільових фондів місцевих Рад. Валютні фонди органи місцевого самоврядування фактично не утворюють з 1993 р. Кошти, що надходять до позабюджетних фондів місцевих Рад є незначними, у 1999 р. вони складали лише 0,3% доходів місцевих бюджетів України без врахування офіційних трансфертів.

Законами про місцеве самоврядування (1990, 1992 та 1997 років) передбачалося право випуску місцевими Радами народних депутатів місцевих позик. Порядок їхнього функціонування в даний час регламентують Закон України «Про цінні папери і фондову біржу» від 18.06.1991 р. і Положення про порядок випуску та обігу облігацій місцевих позик, затверджене Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку 13.10.1997 р.

Але значного поширення діяльність місцевих Рад по випуску місцевих позик в Україні не набула. Випуск місцевих позик має не систематичний, а епізодичний характер: у 1995 р. – в Києві, Дніпропетровську, Донецьку, Одесі, Харкові; у 1996 р. – в Запоріжжі, Львові, Маріуполі; у 1997 р. – в Одесі. Найбільш активно процес випуску місцевих позик проходив до часу їх детальної законодавчої регламентації, тобто до виходу вище зазначеного Положення.

Місцеві позики в Україні не набули розповсюдження з наступних причин: нестабільності умов господарювання, кризових явищ в економіці, інфляції; нестабільності законодавчої бази, невизначеності і протиріч окремих положень чинних законів у галузі цінних паперів і фондового ринку; нерозвиненості вітчизняного фондового ринку, відсутності необхідної інфраструктури; допущенні помилок і прорахунків у практиці випуску місцевих позик (зокрема в Одесі).

Не використовується в Україні комунальний кредит, хоча в законі «Про місцеве самоврядування в Україні» є положення про створення місцевими Радами комунальних банків та інших фінансово-кредитних установ (стаття 70). Таким чином, інститути комунального кредиту і місцевих позик в Україні в даний час практично не діють.

Грошово-речові лотереї, випущені органами місцевого самоврядування також не набули розповсюдження в Україні: у 1997 р. доходи від їх випуску, зараховані до місцевих бюджетів, складала лише 0,7 тис. грн., у 1998 р. – 16,8 тис. грн., у 1999-2000 рр. такі поступлення були відсутні.

Питання комунальної, земельної власності в даний час в Україні остаточно не врегульовані, що породжує багато непорозумінь і конфліктів, не сприяє розвитку підприємств і установ, які працюють на території місцевих Рад і входять до складу місцевого господарства.

Згідно чинного законодавства, право комунальної власності територіальних громад може виникати на рухоме та нерухоме майно, землю, природні ресурси, об'єкти соціальної інфраструктури (школи, лікарні, поліклініки, дитячі дошкільні заклади), культурні, спортивні установи і споруди, побутові підприємства, житлово-комунальне господарство тощо. Більшість з об'єктів комунальної власності є неприбутковими підприємствами і утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів. Окрім передбачених законодавством податків та обов'язкових платежів, ніяких інших доходів підприємства комунальної власності, як правило, місцевим бюджетам не приносять. З 2000 року, згідно Закону України «Про Державний бюджет України на 2000 рік», спеціальні кошти та інші власні надходження бюджетних установ та організацій включені до спеціального фонду відповідних місцевих бюджетів.

Проведений аналіз фінансових потоків, які виникають у сфері місцевих фінансів дає можливість зробити висновок про те, що основна частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування в сучасних умовах формується за рахунок доходів місцевих бюджетів. Починаючи з другої половини 1990-х років, відбувалося поступове обмеження дії окремих місцевих фінансових інститутів (позабюджетних, валютних фондів місцевих Рад, місцевих позик), а деякі з них не набули розвитку взагалі (місцевий кредит).

Процеси, які відбуваються в Україні суперечать загальносвітовим тенденціям. Мова йде про обмеження прав органів місцевого самоврядування щодо формування позабюджетних фондів, додатковому залученні фінансових ресурсів та самостійному їх використанні. Ускладнення завдань, які вирішує держава в сучасному світі та розвиток її регуляторної функції закономірно сприяли поширенню позабюджетної діяльності цент-

ральних урядів розвинутих ринкових країн та місцевих властей, появи та неухильного збільшення кількості спеціальних фондів різноманітного призначення, які створюють додаткові джерела для фінансування потреб органів влади. Намагання централізувати всі фінансові ресурси на місцевому рівні в складі місцевих бюджетів, а особливо з врахуванням передбаченого найближчим часом переведення їх на казначейське обслуговування, не можуть мати позитивних наслідків і суперечать принципу матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування.

В зв'язку з тим, що місцеві бюджети відіграють вирішальну роль у функціонуванні місцевих фінансів України, особливої актуальності набувають проблеми зміцнення їхньої доходної бази, забезпечення практичної реалізації принципу бюджетної самостійності. Основними складовими поняття самостійності місцевих бюджетів у чинному законодавстві є: невключення місцевих бюджетів до Державного бюджету України та інших бюджетів; наявність власних та закріплених джерел доходів місцевих бюджетів; право органів місцевого самоврядування самостійно визначати напрями використання бюджетних коштів; право органів місцевого самоврядування самостійного використання вільних бюджетних коштів, а також законодавче обмеження можливості їх вилучення; компенсація державою додаткових видатків органів місцевого самоврядування, які виникають внаслідок рішень, що приймають органи державної влади.

Однією з найбільш важливих умов зміцнення інституту місцевого самоврядування в Україні є забезпечення його матеріально-фінансової незалежності, головною ознакою якої є володіння і самостійне розпорядження фінансовими ресурсами, розмір яких відповідає функціям і завданням, що покладаються на ці органи. Такі фінансові ресурси необхідні місцевим властям для реалізації намічених цілей і програм економічного і соціального розвитку території у відповідності з обраними пріоритетами. Фінансову незалежність слід розуміти як незалежність від загальнодержавних органів влади у прийнятті певних рішень щодо місцевих проблем і, головне, забезпечення їхнього вирішення відповідними коштами.

Основними напрямками зміцнення фінансової незалежності місцевого самоврядування повинно бути:

- встановлення раціональної структури доходів місцевих бюджетів з врахуванням вимоги забезпечення їхньої самостійності;
- збільшення частки власних доходів і, зокрема місцевих податків і зборів;
- забезпечення стабільності складу доходів місцевих бюджетів і механізму бюджетного регулювання на час повноважень місцевих Рад, тобто не менше ніж на чотири роки;
- надання права органам місцевого самоврядування запроваджувати на своїй території власні місцеві податки і збори;
- створення правової бази комунальної власності, що сприятиме збільшенню доходних поступлень від об'єктів, які належать до її складу;
- відновлення інституту позабюджетних фондів з метою залучення додаткових джерел формування фінансових ресурсів місцевого самоврядування.

#### *Анотація*

Розглядається формування інститутів місцевого самоврядування і місцевих фінансів України у відповідності до процесу створення необхідної нормативної бази їх функціонування. Показана роль місцевих бюджетів як центральної ланки місцевих фінансів. Обґрунтовані основні напрями зміцнення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування.

#### *Annotation*

The formation of institutes of local self-management and local finance of Ukraine is examined according to process of creation of necessary normative base of their functioning.

The role of the local budgets as central link of the local finance is shown. The basic directions of strengthening of financial independence of local bodies.

УДК 316

Олена Беззубенко

## Мотиви і потреби фіскальної соціології як складової податкового менеджменту

*«Ті потреби, які формують мотиваційну сферу фіскальної соціології, представляють собою продукт екстраполяції в неї потреб особистих»  
(Діллгенський Г.Г. «Соціально-політична психологія»)*

Оптимізація фіскальної політики, удосконалення системи оподаткування, та синергійного впливу елементів податкового менеджменту загрожують небезпекою недосягнення поставленої мети, а інколи і зворотнім ефектом у випадку ігнорування природи та психології людини – особистості, істоти соціальної і платника податку.

Наприкінці 50-х років німецьким економістом Г.Шмольдерсом була звернена увага на певні закономірності у сприйнятті, податковому мисленні та податковій етиці платників. Питання сплати податків стало розглядатися в економічних, правових, етичних, суспільно-політичних, соціально-психологічних аспектах [2: 307].

Дослідником було розроблено особистісні моделі поведінки платників, що перебувають у певних ситуаціях (інфляція, зміни цінової кон'юнктури, стан ринку праці, політика процентних ставок, рівень достатку, отримуваний дохід, ступінь податкового тиску та інше). Формування цих моделей дало змогу вивчити можливості створення оптимальної структури системи оподаткування. Як наслідок з'явився новий напрям знань податкового менеджменту – фіскальна соціологія.

Фіскальна соціологія (від лат. socio – суспільство, logos – вчення, fisk – казна) – наука про суспільство як цілісну систему з її складовими в питаннях фіску вивчає закономірності і рушійні сили їх функціонування в рамках суспільства, його внутрішніх і зовнішніх законів розвитку.

На відміну від західної фінансової думки, вітчизняна економічна наука, на жаль, не займається дослідженням цих питань, акцентуючи увагу на технології та механізми оподаткування, але оскільки життя людини включене в складну систему соціальних зв'язків, залежить від існуючої системи суспільних відносин, процесів і подій, здійснюваних в суспільстві, від політики держави та інші, її орієнтація в оточуючому світі потребує вивчення.

Реалізація людиною своїх прав та обов'язків відповідно до соціальних споживань пов'язана з виконанням певної соціальної ролі, що означає соціально-психологічну функцію конкретної людини, реалізацію певної моделі поведінки.

Усвідомлений вибір, моральна орієнтація людини виявляється у відповідній поведінці, що характеризується поняттям «соціальна позиція», яка складається під впливом соціально-економічних факторів пізнавального інтересу, пов'язаних з індуктивним мисленням і пізнанням: суб'єкт формує свої загальні уявлення і оцінки виходячи з обставин власного життя. В дійсності кожен з нас пізнає макросоціальні явища, так чи інакше поєднуючи індукцію і дедукцію, і навіть ті, хто суб'єктивно не відчуває ніякого інтересу до цієї сфери, володіє якоюсь сумою загальних уявлень про неї, комбінованих особистим досвідом і загальними соціальними знаннями.

Оскільки людина живе в соціальному середовищі і залежить від нього в усій своїй життєдіяльності, то ці відносини володіють здатністю спонукати її до діяльності спрямованої на об'єктивний світ або самого себе.

Одним із провідних понять, що характеризує включення людини у фіскальні взаємовідносини є поняття соціальної установки або атитюду (від англ. attitude – ставлення,