

ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В РИНКОВІЙ ЕКОНОМІЦІ

INSTITUTIONALIZATION OF LOCAL BUDGETS FUNCTIONING IN THE MARKET ECONOMY

У статті в комплексі розглянуто інституціональні основи децентралізації бюджетного процесу публічних союзів усіх рівнів. Показано взаємозв'язок досконалості інституціонального середовища з успішним функціонуванням та рівнем організованості прямих і зворотних зв'язків бюджетних організаційних інститутів у архітектоніці бюджетної системи та суб'єктами бюджетування. Особлива увага приділяється обґрунтуванню необхідності інституціонального забезпечення більш ефективної дії механізмів сталого регіонально-просторового розвитку як процесу, який спрямований на вирівнювання темпів соціально-економічного розвитку за рахунок максимально ефективного використання грошових ресурсів місцевих бюджетів. Узагальнено фактори не зовсім сприятливого інституціонального середовища для західних інвесторів на державному та місцевому рівнях.

The article shows that the lack of a clear system of market institutionalization formal and informal institutions in the budgetary policy of Ukraine promotes reproduction of adaptive-unstable nature of economic growth. The author highlights characteristic features of development of Ukrainian unitary regions, especially the situation about the lack of perfect institutional environment of budget system that promotes the «manual» distribution of help to local authorities.

The article proves that institutional bases of decentralization in the budget process create conditions and provide more efficient action of mechanisms of sustainable regional and spatial development as a process which aims to alignment of social and economic development by maximizing effective use of local budgets' financial resources. New institutional environment is directed on activation of immaterial factors competitive advantage and creates possibilities for increasing in the regions their own potential of innovative development. This is a very important factor of development in conditions of public investment's deficiency.

The author summarizes factors of not quite favorable institutional environment for foreign investors, including a large number of budget and macroeconomic indicators, objective and subjective factors. These factors do not allow estimate reliably the sureness of the region as a borrower. In such conditions the uncertainty acts as systemic characteristics of market and budget institutionalization.

Based on the results research the author concludes that the institutionalization of the budget process on the basis decentralization in Ukraine will allow to increase the effectiveness of unified state fiscal policy at all territorial levels, taking into account the complex risks. Decentralization of the budget system is caused by

Яна
Юхименко
аспірант
ДННУ «Академія
фінансового
управління»

Yana
Yukhymenko
postgraduate
Academy
of financial
management

МАКРОЕКОНОМІКА

a number of objective globalization processes that makes the state's inability to serve as a base of management system in full measure. Certain economic processes, especially in the monetary system, are not amenable to state regulation.

Decentralization of the budget system and creating perfect institutional environment of its functioning can lead to more creative, innovative and effective programs, allowing itself local experimentation. It creates conditions for the effective operation of decentralized authorities with developed system of capable local self-government. Control over the state by community, local self-government, civil society is able to save the maximum reduction of corruption in the budget process.

Ключові слова: інституціоналізація, бюджетний процес, інституціональне середовище, децентралізація, публічні фінанси, бюджетна система.

Keywords: institutionalization, budget process, institutional environment, decentralization, public finance, budget system.

Постановка проблеми. Формування нового інституціонального середовища функціонування бюджетної системи сьогодні є закономірним явищем, пов'язано не тільки з еволюцією фінансової системи, але і з точки зору необхідності формування більш ефективного мережевого принципу використання обмежених грошових ресурсів в умовах становлення нової техносфери і перманентного прагнення споживачів бюджетних благ до кращого життя. Динамічний характер бюджетної системи вимагає постійних змін з метою покращення. Відсутність чіткої системи ринкової інституціоналізації формальних і неформальних інститутів в бюджетній політиці України сприяє відтворенню адаптивно-нестійкого характеру економічного зростання, як на національному, так і на місцевому рівнях. Цим визначається актуальність проблеми даного дослідження і підкреслює його практичну спрямованість.

Аналіз останніх джерел і публікацій. Окремим проблемам інституціоналізації функціонування місцевих бюджетів в ринковій економіці присвячені праці Т.В. Бугай, В.Г. Дем'янишина, З.С. Варналій, І.Я. Чугунов, В.М. Федосов, С.І. Юрія, І.І. Янжула та ін. Віддаючи належне науковому доробку вказаних вчених, зазначимо, що процеси формування інституціонального середовища децентралізації бюджетної системи в Україні все ще не відповідають демократичному суспільству, а вирішення цієї проблеми має безпосередній зв'язок з

сучасними процесами трансформації бюджетної системи.

Мета дослідження. На основі викладеного можна сформулювати завдання дослідження, яке полягає в дослідженні концептуальних факторів децентралізації бюджетної системи, обґрунтування необхідності формування ефективного інституціонального середовища функціонування публічних фінансів в ринковій економіці, як важливого внутрішнього джерела фінансового забезпечення розвитку регіонів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для більш глибокого осмислення проблеми децентралізації бюджетного процесу та необхідності формування досконалого інституціонального середовища функціонування місцевих бюджетів виділимо характерні особливості розвитку регіонів унітарної України. Зазначимо, що під інституційним середовищем бюджетного процесу ми будемо виходити з його розуміння, як сукупність політичних, юридичних, соціально-етичних і економічних правил та процедур, неформальних норм, що формують умови для фінансово-бюджетної діяльності, структурують її і є фундаментальною передумовою перетворень у бюджетному секторі [2, с. 69]. Найважливішими серед характерних особливостей розвитку регіонів є:

- відмінність у забезпеченні природними і людськими ресурсами, як важливого внутрішнього фактора виникнення економічної ренти. Різниця

між лідером і аутсайдером майже в 4,3 рази [17, с. 544];

- різноманітність у рівні якості і стилі життя, інтересах, цінностях, меті, мотивах, а також в стереотипах мислення населення (європейський – прорадянський), що є основою протистоянь в Україні. «Адже, внутрішнім підґрунтям незадоволеності життя є не лише обмеженість певних реальних можливостей і благ, але воно залежить і від неусвідомленого людьми образу суспільства, що сформувався в їхній картині світу і скеровує оцінювання, очікування, сприйняття і, найголовніше, визначає лінію їхньої поведінки і стиль життя» [23, с. 144-145];

- нерівномірне освоєння місцевого потенціалу регіонів, яке доповнюється скороченням галузей, що виготовляють продукцію кінцевого споживання (деструктивні зміни характерні для більшості регіонів за виключенням Дніпропетровського, Донецького, Одеського, Харківського та Київського регіонів), що впливає і на ефективність публічно-приватного партнерства у фінансуванні відповідних регіональних проектів розвитку [19, с. 125];

- нездатність держави ефективно і в повній мірі здійснити залучення місцевих природних і економічних ресурсів в загальнонаціональний ресурсообмін, який містить серйозні диспропорції і посилює дезінтеграцію внутрішнього ринку та послаблює можливості місцевих органів формувати відповідні грошові ресурси для повноцінного виконання своїх функцій [6];

- неринковий розподіл наявних (особливо державних) інвестицій. І навіть при такому стані, як свідчать результати досліджень науковців, більшість з них використовується не на фінансування інвестиційних та інноваційних проектів, а на забезпечення «споживчих» витрат (погашення боргів, оплату енергоносіїв, виплату зарплати тощо) [1; 10];

- відсутність досконалого інституціонального середовища функціонування бюджетної системи забезпечує життєвість прояву «ручного»

розподілу допомоги місцевим органам влади. Варто пам'ятати, що «якісна складова ефективності функціонування бюджетної системи пов'язана із ефективністю бюджетних витрат, які закладені у бюджетному плануванні» [15, с. 126];

- намагання до збереження централізації бюджетних коштів;

- ігнорування економічних інтересів, які склалися на місцевому і суспільному рівнях. Варто нагадати, що саме через місцеві грошові фонди держава проводить активну соціальну політику, здійснює вирівнювання економічного та соціального розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Місцеві бюджети є інструментами реалізації функцій інститутів організації суспільного життя – держави та місцевого самоврядування. На відміну від загальнодержавних фінансово-грошових фондів, вони наближені до потреб конкретного регіону, що й забезпечує їх більш ефективне використання, як «бізнес інструменту» [29, с. 45]. Адже, саме обмежені обсяги територіального розподілу грошових коштів і локальні масштаби території полегшують завдання контролю за їх цілеспрямованим використанням;

- неоднорідне протікання процесу інституціоналізації на місцевому рівнях, що заважає успішній реалізації управлінської справи. Вітчизняний економіст ХІХ ст. І.І. Янжук підкреслював: «Гарні фінанси можливі лише при гарному управлінні... як і зворотне: гарне управління може існувати тільки там, де гарні фінанси» [25, с. 49]. Адміністративна її складова покликана забезпечити координацію діяльності усіх ланок системи в бюджетному процесі і реалізацію бюджетної політики в цілому;

- імпортування формальних базових ринкових інститутів без врахування неринкового характеру інфраструктурних і неформальних інститутів з чітко вираженою місцевою складовою. Можна планувати які завгодно інституціональні реформи бюджетної системи, які пов'язані з імпортом самих передових інститутів, «але всі плани будуть розбиватися об

рифи неформального інституціонального середовища, якщо воно зовсім не комплементарне інститутам, які втілюються» [4, с. 20];

- непорядкованість і відсутність цілісності ринкової інституціоналізації компенсаційних і конкурентних механізмів місцевих детермінант розвитку, негативно впливає і на їх конкурентоспроможність на зовнішніх ринках. В сучасному рівні цивілізаційного розвитку «конкурентоспроможність регіонів органічно вбудована в глобальну систему конкурентного середовища міжнародного економічного оточення – світової економіки» [7, с. 55];

- інституціоналізація вузько спрямованих приватних, місцевих і корпоративних інтересів в ущерб загальнонаціональним інтересам України. Слід також враховувати, що навіть якщо бюджетна політика держави спрямована на знищення бюрократичних бар'єрів і корупції шляхом зміни існуючих інститутів і втілення нових, більш ефективних, то необхідно чітко усвідомлювати, що цілеспрямовані зміни формальних інститутів залежать від інертності неформальних інститутів;

- намагання збереження механізмів тіньової інституціоналізації економічних інтересів. Розв'язання проблеми поганого урядування та корупції в бюджетній системі і створення, таким чином, інституціональних демократичних рамок для належного урядування підвищує її продуктивність функціонування інституційних організацій в цілому [24, с. 27].

Як підсумок, така різноманітність можливостей «точок зростання» економічного простору України закріплюється в неринковому розподілі бюджетних ресурсів між регіонами і на місцевому рівнях. Якщо перша відмічена особливість не залежить від людської діяльності, то решта пов'язана (за П. Кругманом – «причини другої природи» [30] безпосередньо з людською діяльністю, яка в значній мірі обумовлена рівнем інституціоналізації середовища діяльності центральних та місцевих органів влади.

Реальні процеси, які проходять на місцях зробили очевидним, що економічне зростання на місцевому рівні можливе і без економічного розвитку, наприклад, за рахунок сприятливій зовнішньоторговельної кон'юнктури (зростання світових цін на товари традиційного експорту) або активної допомоги із державного бюджету. Проте, найвищі державні інститути мають виходити з того, що ні одна держава, яка намагається зберегти єдність, не може дозволити існування подібних місцевих диспропорцій. Такий стан, як показують дослідження, посилює відцентрові тенденції руху регіонів, поглиблює соціально-економічну диференціацію, посилює концентрацію економічного простору та розширює ареал репресивності, дезінтегрує економічний простір унітарної держави, сприяє наростанню соціальної напруги в суспільстві [21, с. 9; 16, с. 82-108]. Це підтверджує і досвід розвинених країн, яким також були властиві територіальні диспропорції [3].

В цих умовах важливим для України є формування досконалого інституціонального середовища яке б забезпечило проведення ефективної державної територіальної політики на основі децентралізації бюджетної системи. Інституціональні основи децентралізації в бюджетному процесі створюють умови та забезпечують більш ефективну дію механізмів сталого регіонально-просторового розвитку як процесу, який спрямований на вирівнювання темпів соціально-економічного розвитку за рахунок максимального ефективного використання грошових ресурсів місцевих бюджетів. Нове інституціональне середовище спрямоване на активізацію нематеріальних факторів конкурентних переваг, які описав М. Портер, [12, с. 174] та створює можливості для нарощування в регіонах власного потенціалу інноваційного розвитку, що є важливим фактором розвитку в умовах дефіциту державних інвестицій. Важливість такого підходу обумовлена і реалізацією на практиці передбачень М. Сторпера у його концепції «регіонального світу»,

відповідно яких зростає роль регіонів у новому тисячолітті аж до самостійності в міжнародних відносинах, а суть та напрями регіонального руху визначатиме асиметрія міжрегіонального розвитку [34]. До такого ж висновку приходять у своєму дослідженні і американський вчений, соціолог, футуролог Дж. Нейсбіт, підкреслюючи, що чим вищий є рівень глобалізації, тим потужнішими стають її найдрібніші учасники [11].

Сучасна Україна практично дійшла до необхідності:

- оптимізації на основі децентралізації бюджетних відносин місцевих і центральних органів влади. Поглиблення питань спеціалізації і кооперації специфічних за своїми можливостями регіонів унітарної держави і на цій основі втілення принципів політики конвергенції. Як показав досвід європейських країн, встановлення партнерських відносин на основі реалізації спільних проєктів та «європейського» («державницького» - авт.) розподілу грошових фондів відповідно до політики конвергенції зменшує суперечності між активними та депресивними регіонами [27]. За такої організації влади, коли місцеве самоврядування є не придатком держави, а його основним і рівноправним партнером, людина, її права і свободи, здоров'я, честь і гідність справді є найвищою цінністю і змістом діяльності всіх владних структур;

- інституціональне закріплення визначеної системи показників розвитку на місцевому рівні, наближених до європейських, які обґрунтовані в науковій літературі [22, с.132; 18, с. 14-82.];

- створення інституціонального середовища яке б унеможливило «ручний» розподіл допомоги місцевим органам влади та створило рівні умови конкуренції, що, за результатами досліджень, є кориснішим ніж проведення «батьківської» протекціоністської політики [8];

- визначення єдиних теоретичних і методологічних складових місцевого розвитку, які дозволяють враховувати їх особливості;

- інституціональне закріплення чіткої стимулюючої політики абсолютної конвергенції та взаємодії із дотаційними місцевими органами самоврядування, що може, як показує європейський досвід, забезпечити швидші темпи розвитку і, відповідно, зближення за рівнем розвитку [31]. Регіони країни, як показують наукові дослідження, набагато спроможніші демонструвати абсолютну конвергенцію, аніж різні країни [26];

- врахування специфіки процесу інституціоналізації окремих ареалів і асинхронності мультиплікування місцевого «ринкового потенціалу», що, як показують дослідження, є важливим фактором економічного зростання в регіонах та формування місцевого бюджету розвитку [5, с. 13-14];

- проектування формальних бюджетних інститутів, які включають фундаментальні принципи, цільову спрямованість і інструменти вирішення економічних і соціальних проблем на місцях.

Існуюча міра неоднорідності у розвитку місцевих економік засвідчує, що зберігається недостатнє напрацювання теоретико-методологічних основ ринкової інституціоналізації розвитку інвестиційного потенціалу на місцях. Заради справедливості необхідно відмітити, що українські вчені уже давно обґрунтували ці принципи децентралізації бюджетної системи, що, на їх думку, дасть можливість задіяти один з найважливіших інструментів подолання репресивності регіонів – «концентрацію фінансових ресурсів на реалізацію пріоритетних інвестиційних проєктів соціально-економічного розвитку територій» [17, с. 639].

Розвиток теорії і методології децентралізації бюджетної системи здійснюється шляхом виділення і розвитку нових парадигм і концепцій місцевого розвитку, які, в свою чергу, включають в собі розміщення діяльності, просторову організацію економіки, міжрегіональні взаємодії. Проте тут важливо замітити, що децентралізована структура не здатна виконати свої обов'язки без доступу до необхідних грошових ресурсів та права прийняття фінансових рішень.

В сучасній економічній теорії найбільше поширення отримали такі парадигми місцевого розвитку: регіон-квазідержавна, регіон-квазікорпорація, регіон-ринок (ринковий ареал), регіон-соціум, соціум як підсистема інформаційного суспільства, регіон як безпосередній учасник національної і глобальної економіки [14, с. 15].

Окремі зарубіжні і українські дослідники намагаються до створення єдиної теорії взаємодії місцевих утворень і центру як цілісної системи.

Якщо їх узагальнити. То умовно можна виділити дві групи: які ґрунтуються на принципі функціональної інтеграції різного роду регіонів (теорія Дж. Фридмана і К. Уївера, теорія просторового розподілу праці Д. Мессі та ін..), і які роблять наголос на відносини «центр-периферія» [9].

В плані бюджетної політики місцевого розвитку, на наш погляд, найбільш адекватними є ідеї необхідності переходу від парадигми модернізації (тобто визнання необхідності «підтягування» менш розвинутих територій до рівня більш розвинутих за рахунок індустріалізації, створення осередків модернізації, які сприяють прискореному розвитку менш розвинутих районів) до парадигми залежності взаємозалежності [13, с. 183-207]. Це посилить економічний та фінансовий фундамент цілісності бюджетної системи України.

При цьому критерій функціонування єдиної бюджетної системи має бути доповнений постулатом «кінцевої невизначеності», що дозволить розробити механізм формування, уточнення і корегування. «Ефект невизначеності» відображає невизначеність уявлень про багатообразність форм поведінки системи і характер її динаміки. Процес місцевого розвитку при такому підході в досконалому інституціональному середовищі виглядає не тільки як процес віднайдення найкоротшого шляху до чітко визначеної цілі, але одночасно як процес пошуку і корегування мети розвитку. Отже, невизначеність функціонування системи пов'язана не тільки з інформаційною обмеженістю суб'єкта господарювання (обмеженість в кожний даний час

знань про об'єкт), але і з об'єктивною можливістю кінцевого його опису.

Якщо говорити в цілому, то традиційний підхід виявився нездатним пояснити поведінку бюджетних підсистем в умовах невизначеності, нестійкості, нерівноваженості. Перехідні процеси виступають об'єктивним, незбіжним, закономірним станом бюджетної системи на визначеному етапі її розвитку. Тут безпосередній зв'язок кількісних і якісних змін і характеризуються вони стрибками, кризами, нерівномірною економічною динамікою, конфліктами, нестійкістю, нерівновагомістю. Існуюче протиріччя між традиційними і повними моделями поведінки призводить до зштовхування інтересів, кризам, втрати стійкості, зумовлюючи непряму динаміку економічних та фінансових змін на місцевому рівні.

Багато дослідників обґрунтовують наявність високого рівня доходів населення з ефективністю розвитку національної економіки. Проте досвід окремих розвинених країн і країн, що розвиваються ставлять під сумнів це твердження. В іншому випадку не було б феномена «доганяючого» розвитку.

Якщо проаналізувати показники, які застосовуються в міжнародних співставленнях (індекс розвитку людського потенціалу – ІРЛП, індекс технологічних досягнень – ІТД, індекс злиденності – ІНДЗ-2) то можна замітити, що достатньо високі показники розвитку пов'язані не тільки з «великою вісімкою». Наприклад, до країн з високим рівнем ІРЛП відносяться не тільки розвинені країни, але й цілий ряд країн, що розвиваються [28].

В будь-якому разі при розбудові та інституціоналізації системи самоврядування на децентралізованій основі виходить проблема взаємозв'язку рівня доходів, зайнятості населення і науково-технічних змін. В цій структурі логічно уявляється гіпотеза про існування нелінійного взаємозв'язку між рівнем зайнятості, рівнем доходів і науково-технічними змінами, яка має кількісне і якісне визначення меж оптимальності, вихід за які призводить до зниження ефективності

функціонування місцевої економіки і соціуму.

У системному аналізі взаємодії місцевих економічних регіонів важливу роль відіграють три функціональні поняття: оптимум Парето, ядро і економічна рівновага.

Поняття економічної рівноваги в децентралізованій системі допускає багато модифікацій. Наприклад, кожна місцевість віднаходить оптимальне вирішення виходячи із інтересів свого населення, то при яких умовах загального ринку (цінах, обміні, тарифах, податках тощо) поєднання рішень місцевих органів дає збалансоване рішення для усієї національної системи?

На міжрегіональному рівні тенденція до встановлення рівноваги або нерівноваги є результат дії ринкових сил, які спрямовані на вирівнювання міжрегіональних відмінностей унітарної держави і просторових факторів, які їм заважають. Проте це не означає, що достатньо ринкової інституціоналізації для адекватного функціонування місцевих детермінант зростання в умовах поляризованого розвитку українського економічного простору. Навіть досконала інституціоналізація не вирішить цієї проблеми, оскільки загальна економічна рівновага не є типовим станом ринкової економіки, так як плани розвитку, які розробляються на місцевих рівнях лише випадково можуть виявитись взаємно узгодженими.

Проте намагання суб'єктів ринкового господарства до досягнення рівноваги визначає їх поведінку і сприяє формуванню збалансованих пропорцій відтворювального процесу. Успіх децентралізації, тобто дійсне самоврядування, залежить в значній мірі від наявності достатніх грошових ресурсів та можливостей автономно використовувати їх. В цьому економічний зміст децентралізації бюджетної системи.

У світовій практиці широко застосовується метод аналізу регіональної економіки через порівняння конкурентних переваг [32; 33]. В такому випадку оцінка рівня місцевого розвитку проводиться на основі показників

соціальної конкурентоспроможності регіону, показників конкурентоспроможності регіональної економіки, показників екологічної і інноваційної конкурентоспроможності регіону. В умовах бюджетної децентралізації, на наш погляд, для характеристики регіональної економічної системи доцільно використовувати систему індикаторів, яка ґрунтується на трьох групах показників: макроекономічні показники місцевого розвитку, показники комплексного розвитку даного регіону, показник його конкурентоспроможності. А основними макроекономічними показниками є: валовий продукт і всі інвестиції (в тому числі на душу населення), зайнятість.

Показником внутрішнього прояву спроможності конкретного регіону задовольняти потреби населення має бути показник фактичного споживання домашніми господарствами на душу населення. Параметрами оцінки рівня конкурентоспроможності мають бути параметри продовольчої безпеки, енергетичної незалежності, конкурентоспроможності кадрового потенціалу, рівень залучених інвестицій в основний капітал, міграція населення.

Внутрішні інвестиційні ресурси України нині недостатні для повноцінного інвестування економіки. Не тільки дефіцит бюджетних коштів, а й після позбавлення кредитування та досягнення частки 17% у структурі інвестиційних коштів, світова фінансова криза практично зупинила банківське кредитування. Це пояснюється як неможливістю залучити внутрішні ресурси з причини високої кредитної ставки, так і недостатністю кредитних ресурсів із-за низького рівня капіталізації українських банків, яка неспівставна з капіталізацією західних банків. Проте і для західних інвесторів не зовсім сприятливе інституціональне середовище. Нагадаємо, що частка іноземного капіталу в банківському секторі становить близько 40%.

Зарубіжні інвестори не бажають працювати в регіонах України із наступних причин:

- слабкість існуючих інститутів, які б забезпечували спеціалізовану

експертизу законопроектів (за роки незалежності законодавство, що регулює іноземне інвестування, змінювалося близько 10 разів), чіткі механізми їх виконання і внесення в них змін і доповнень, дублювання одних і тих же норм у різноманітних законах, відсутність своєчасного ознайомлення широкої громадськості і місцевих органів із правовими актами,

- високий рівень фінансових і політичних ризиків в Україні, який доповнюється відсутністю державних гарантій захисту іноземного інвестора;

- суттєве зловживання на місцевому рівні дотримання законодавства, яке виражається в існуванні адміністративних бар'єрів при реєстрації підприємств, сертифікації, ліцензуванні, бюджетуванні тощо;

- неповнотою «de facto» прав власності юридичних осіб, що дає можливість зловживати владою у відношенні до підприємств;

- втручання місцевих органів влади у економічну та фінансову діяльність підприємств;

- недостатня інформованість інвесторів про існування регіональних нормативних актів, які регулюють господарську та фінансову діяльність на місцях ;

- відсутність довіри до багатьох місцевих органів влади;

- відсутність методики визначення бюджетних відносин місцевих органів влади із центральними органами влади;

- відсутність чіткої взаємодії представницької і виконавчої влад на місцях;

- непередбачуваність тарифів на послуги природних монополій і фіскальної політики держави;

- негативний попередній досвід інвестування в економіку України;

- слабкість митного режиму, що робить недоцільним виробництво – це явище отримало назву «синдром IBM» та нерозвиненість фондового ринку;

- відсутність інформації або навпаки велика кількість бюджетних і макроекономічних показників, об'єктивних і суб'єктивних факторів, що не дає можливість достовірно оцінити

надійність даного регіону як позичальника, і тим більше проведення адекватних порівнянь.

Наявність цих причин посилюється і відсутністю політичної волі уряду їх вирішувати, що спричинило падіння зарубіжних інвестицій у 2016 році в порівнянні з 2010 роком більш чим в 6 разів [35, с. 203]. Це при тому, що в Україні існують чинники, які приваблюють іноземних інвесторів: місткий ринок, низька вартість робочої сили, вигідне географічне розташування, сприятливі кліматичні умови тощо. Формування нового інституціонального середовища функціонування бюджетної системи на основі децентралізації в значній мірі має бути спрямоване на ліквідацію цих «бар'єрів» інвестиційної привабливості регіонів унітарної України.

Раціональне використання іноземних інвестицій також потребує розробки відповідних регіональних програм, які б відповідали довгостроковим національним інтересам України і не суперечили пріоритетності розвитку національного капіталу.

Парадигмальні підходи до стратегічного бюджетного планування на місцях можуть реалізовуватись за двома типами концептуальних схем, які умовно назовемо прямою і зворотною.

Пряма концептуальна схема є основою прогнозування і планування розвитку дотаційних (депресивних) регіонів, де існує дефіцит грошових ресурсів. Зворотня реалізується в самодостатніх з точки зору забезпечення грошових ресурсів на місцях, які на сьогодні є донорськими.

Необхідність і широта використання міжрегіональних зав'язків унітарної держави як джерело залучення місцевих фінансових ресурсів в економіку має визначатися рамками маркетингових регіональних досліджень, які реально відтворюють стан ресурсного і товарного ринку конкретного регіону, його експортний і імпорتنний потенціал. Такі узагальнення досліджень дозволяють:

- 1) визначити можливі масштаби і потенційні перспективи розвитку діючих виробництв на місцях і створення

нових за участю централізованих та місцевих бюджетних коштів: завдання, які пов'язані з міжрегіональною асиметрією;

2) встановити місцеві природні монополії по продукції і послугам для формування економічних інтересів регіонів з точки зору економічної безпеки та формування достатності місцевого бюджетного ресурсу;

3) оцінити експортний потенціал кожного регіону, можливості його розвитку і на цій основі виявити можливі об'єми залучення додаткових кредитних ресурсів (наприклад, на основі використання експортного покриття ресурсів, які надаються – що є основним інструментом багатьох інвестиційних фондів);

4) більш достовірно визначити коло потенційних ресурсо-імпортерів і виробників товарів і послуг, наявність яких на місцевому рівні дозволить заповнити відповідні товарні ніші, заповнити внутрішні фінансові ресурсні і товарні ринки;

5) сформулювати економічні інтереси на місцях в експортерах і імпортерах продукції, визначити основні напрями бюджетного міжрегіонального співробітництва і стратегічних партнерів;

6) розрахувати деякий мінімальний рівень самозабезпеченості по життєво важливим галузям, а нестаток їх намагатися заповнити із внутрішнього українського ринку інших економічних районів, які мають надлишок в даній продукції, або за рахунок поставок із країн, зв'язки з якими будуть зміцнювати геополітичну стійкість України та стабільність бюджетних надходжень;

7) постачання стратегічних, з точки зору регіону, продуктів, забезпечити відповідними договорами або дольовою участю у виробництві;

8) визначивши необхідний рівень споживання тих чи інших продуктів, можна визначити, наскільки дана територія може сама себе забезпечити за даними показниками сьогодні і на перспективу, а потім обґрунтувати завдання збільшення забезпеченості території продовольством, будівельними матеріалами тощо;

При цьому слід враховувати, що хоч процес інституціоналізації і знижує рівень трансакційних витрат руху факторів виробництва, проте обмежує дії економічних суб'єктів, вимагає збільшення міри інформаційної транспарентності фінансової системи, і тому зменшує ризик невизначеності у зовнішньому середовищі господарювання. В таких умовах невизначеність виступає в якості системної характеристики ринкової інституціоналізації бюджетної системи, проявляючи особливий вид невизначеності – невизначеності розузгодженості, що збільшує трансформаційні ризики місцевої економіки. Саме тому необхідним є створення системи формальних і неформальних інститутів, які забезпечать грошовими ресурсами реалізацію стратегічних проектів на місцях, локалізацію невизначеності, зниження ризиків господарювання в ринкових умовах. На місцевому рівні програми та послуги можна легше адаптувати до особливих місцевих умов та потреб, тому що органи місцевого самоврядування краще ознайомлені з місцевою ситуацією, аніж влада, яка є далекою від реалій громад. Місцева влада краще володіє інформацією, необхідною для планування та виконання програм та послуг, вона є більш повною та доступною [20].

Бюджетна політика є дієвим інструментом у вирішенні ключових завдань розвитку регіонів із слабкими та недостатньо сформованими ринковими інструментами, а практика її реалізації передбачає застосування внутрішніх механізмів, які покликані забезпечити стійкий, поступальний розвиток. Формування бюджетної політики в контексті системного оновлення інституціонального середовища функціонування бюджетної системи України повинно, насамперед, базуватися на зростанні зацікавленості регіонів у власному розвитку та забезпеченні рівноправних відносин держава і регіон. Зазначене спонукає до інституціонального закріплення більшої самостійності регіонів при ухваленні економічних рішень, підвищенні дієздатності та розширенні повноважень місцевого самоврядування,

а також забезпечення територіальних громад достатніми фінансовими ресурсами. Децентралізація може привести до більш креативних, інноваційних та ефективних програм, дозволяючи собі місцеве експериментування.

ВИСНОВКИ

Отже, створення досконалого інституціонального середовища демократизації та залучення громад до самоврядування є необхідною складовою процесу бюджетної децентралізації в Україні. Останнє дасть змогу підвищити ефективність єдиної державної бюджетної політики на всіх територіальних рівнях з урахуванням комплексу ризиків. Буде створено умови для гармонійного поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів, сприяння становленню та розвитку місцевого самоврядування. Досконале інституціональне середовище бюджетної системи на основах децентралізації покликане створити умови для ефективної діяльності децентралізованої влади з розвинутою системою дієздатного місцевого самоврядування. Контроль за державою з боку громад, місцевого самоврядування, громадянського суспільства здатен забезпечити більш ефективне використання державних та публічних фінансів.

Беззаперечним є факт необхідності створення нових інститутів бюджетної системи, як найважливішої сторони державного регулювання і децентралізації бюджетного процесу. Проте, щоб змінити бюджетні інститути, необхідно знати поточний стан інституційної організації економіки в цілому. Досвід реформування бюджетної системи України за період незалежності засвідчує, що складність їх здійснення пов'язані із негнучкістю існуючих формальних інститутів (правових і конституційних основ). Останнє можна подолати тільки при усвідомленні необхідності реформи на усіх рівнях влади, а також при наявності реальної сильної коаліції реформаторських сил, що, на жаль, відсутнє в Україні. При цьому необхідно приймати до уваги людську інтекціональність і проблему «соціального ілюзійонізму».

У випадку реалізації відмічених умов, жорсткість правової системи може бути повернута в перевагу, оскільки як тільки буде досягнуто погодження відносно необхідності реформи і принципів реформування на основі децентралізації, послідовна і успішна інституціоналізація функціонування місцевих бюджетів в ринковій економіці створює умови результативної реформи. Останнє сприятиме введення регуляторів трьох рівнів: а) обов'язкових для виконання мінімальних вимог до регіональних фінансових систем, які встановлені в Бюджетному законодавстві України; б) рекомендованих норм і параметрів, дотримання яких буде враховуватися при наданні фінансової допомоги (субсидій) з централізованого бюджету; в) додаткових, більш високих стандартів управління, що є перспективою подальших наукових досліджень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бутник О. О. Розвиток регіональної фінансово-інвестиційної політики / О. О. Бутник // Інвестиції: практика та досвід. – 2009. – № 3. – С. 10–13.
2. Варналій З.С. Бюджетний процес в Україні: стан та проблеми інституційного забезпечення: [монографія] / З.С. Варналій, Т.В. Бугай, С.В. Онищенко. – Полтава: Полт.НТУ, 2014. – 271 с.
3. Вдовічен А.А. Диспропорційність розвитку регіонів: європейський досвід та його застосування в Україні / А.А. Вдовічен, А.В. Крутляк // Aktual Problems of Economics. – № 1 (163), 2015. – С. 220–231.
4. Вольчик В.В. Інститути, економіческая координация и неясное знание / В.В. Вольчик // TerraEconomicus. – 2011. – Т. 9. – № 2. – С. 17–22.
5. Экономико-географические и институциональные аспекты экономического роста в регионах / Консорциум по вопр. прикл. эконом. исслед.: Канадское агенство по международ. развитию [и др.]: [О. Луговой и др.]. – М.: ИЭПП, 2007. – 164 с.
6. Каспрук Ю. В. Вплив ресурсів місцевого бюджету на темпи економічного зростання області / Ю. В.

Каспрук // Регіональна економіка. – 2012. – №4. – С. 38–44.

7. Лемдяев А.В. Конкурентоспособность: региональный вектор / А.В. Лемдяев // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. – 2010. – № 2. – С. 54–58.

8. Лещенко Л. Регіональний розвиток та міжбюджетні відносини: проблеми та перспективи / Л. Лещенко // Україна: Формування основ для стабільного зростання. Меморандум про економічний розвиток. – Т. 2 / Р. Піонтківський, Е. Лібанова, Л. Лещенко [та ін.]. – Світовий банк. – К.: Вид. дім «Козаки», 2004. – С. 85–110 (Дослідження економік країн світу). – 448 с.

9. Ломовцев О.А. Регион в контексте общественного развития и эволюции экономической мысли [Электронный ресурс] / О.А. Ломовцев. – Режим доступа: <http://www.cyberieninka.ru/article/n/region-v-kontekste-obschestvennogo-razvitiya-i-evolyutsii-ekonomicheskoy-mysli>.

10. Мартиненко В. Ф. Державне управління інвестиційним процесом в Україні: [монографія] / В. Ф. Мартиненко. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 296 с.

11. Нейсбит Дж. Мегатренды: десять новых тенденций, трансформирующих нашу жизнь / Дж. Нейсбит [пер. с англ. М.Б. Левина]. – М.: АСТ; Ермак, 2003. – 384 с.

12. Портер, Майкл Э. Конкуренция / М.Э. Портер; Пер. с англ.. О.Л. Пелявского и др.. - Испр. изд. – М.: Вильямс, 2005. – 608 с.

13. Резнікова Н.В. Глобальна економічна взаємозалежність: сучасна парадигма / Н.В. Резнікова. – К.: Вид. «ВІСТКА», 2013. – 456 с.

14. Реутов В.Є. Формування нової парадигми регіонально-просторового розвитку України в глобалізаційних умовах / В.Є. Реутов // Економіка Крима. – 2012. – № 2(39). – С. 13–20.

15. Савчук Н.В. Світовий досвід реформування бюджетної системи та уроки для України / Н.В. Савчук // Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту: Серія: Економічні науки. – Вип. 6. Част.1. – 2014. – С. 124–128.

16. Семенов В.Ф. Міжрегіональні диспропорції та регіональне зростання: Монографія / В.Ф. Семенов, О.Л. Михайлюк, В.О. Олійник // За ред.. В.Ф. Семенова. – Одеса: Атлант, 2011. – 150 с.

17. Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів: національна доповідь / за ред. акад. НАН України Е.М. Лібанової, акад. НААН України М.А. Хвесика. – К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2014. – 776 с.

18. Сталий розвиток регіонів України [Текст] / Наук. кер. М.З. Згуровський. – К.: НТУУ «КПІ», 2009. – 197 с.

19. Тищенко В.Ф. Оцінка нерівномірності розвитку регіонів України за рівнем потенціалу публічно-приватного партнерства / В.Ф. Тищенко, О.І. Омельченко // Наук. вісник Херсон. держ. ун-ту: Сер. Економ. Науки. – Вип. 10. Част. 4, 2015. – С. 121–127.

20. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація: [практичний посібник] / А. Ткачук ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К.: ТОВ «Софія», 2012. – 120 с.

21. Фінансові механізми формування конвергентної моделі регіонального розвитку: Монографія / НАН України. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України»; За наук. ред. Стронянської І.З. – Львів, 2014. – 438 с. – (Сер. «Проблеми регіонального розвитку»).

22. Формування політики регіонального розвитку: досвід країн Центральної та Східної Європи в контексті вступу до ЄС / В. Ніжнянські, Т. Поткавські, П. Сегварі; пер. з англ.. С. Соколик і Л. Єльченко-Сюйви. – Братислава-Будапешт-Варшава-Київ: Вид. «К.І.С.», 2007. – 164 с.

23. Юхименко П.І. Економічна сутність стандартів якості життя та інституціонально-монетарні фактори формування їх в Україні: монографія / П.І. Юхименко, А.В. Базилук, В.В. Гошовська / за ред. проф. А.В. Базилук. – К.: Університет «Україна», 2012. – 319 с.

24. Якість економічного зростання: пер. з англ. / В. Томас, М. Дайламі, А.

Дарешвар та ін. / Пер. з англ., наук. ред. пер. О. Кілієвича. – К.: Основи, 2002. – 350 с.

25. Янжул И.И. Основные начала финансовой науки. Учение о государственных доходах. – М.: «Статут», 2002. – 555 с.

26. Barro R. Economic Growth [Електронний ресурс] / R. Barro, X. Sala-i-Martin. – New York: McGraw-Hill? 1995. – Режим доступу: <http://www.pradesenhas.blogspot.com/2008/02/174-economic-growth-r-barro-x-sala-i.html>.

27. Geddes M. Tackling Social Exclusion in the European Union? The Limits to the New Orthodoxy of Local Partnership [Електронний ресурс] / M. Geddes // International Journal of Urban and Regional Research. – 2000. – Vol. 24 (4). – P. 782– 800. – Режим доступу: http://www.hdrnet.org/480/1/1_geddes.pdf.

28. Human Development Report 2015: [Електронний ресурс]: Режим доступу: http://www.hdr.undp.org/sites/default/files/hdr15_standalone_overview_en.pdf.

29. Knorz T. The Budget System of the Federal Republic of Germany [Електронний ресурс] / T. Knorz. – Berlin, Bundesministerium der Finanzen, 2008. – 89 p. – Режим доступу: <http://www.bundestanzministerium.de//das-system-der-oeffentlichen-haushalte-and-eng.pdf>.

30. Krugman P. (1991) Increasing Returns & Economic Geography [Електронний ресурс] / P. Krugman // Journal of Political Economy. – № 99 (3). – 1991. – pp. 483–499. – Режим доступу: <https://www.princeton.edu/~pkrugman/geography.pdf>.

31. Martin R. EMU versus the regions? Regional convergence and divergence in Euroland [Електронний ресурс] / R. Martin // Journal of Economic Geography. – 2001. – № 1. – P. 51–80. – Режим доступу: http://www.academia.edu/20510858/EMU_versus_the_regions_Regional_convergence_and_divergence_in_Euroland.

32. Moor J.F. The Death of Competition: Leadership and Strategy in the Age of Business Ecosystems [Електронний ресурс] / J.F. Moor. –

N.Y.: Harper Business, 1997. – 320 p. – Режим доступу: <http://www.herbrubenstein.com/articles/THE-DEATH-OF-COMPETITION.pdf>.

33. Moor J.F. Shared Purpose: A Thousand Business Ecosystems a Connected Community and the Future [Електронний ресурс] / J.F. Moor. – N.Y.: Harper Business, 2013. – 289 p. – Режим доступу: <http://www.amazon.com/sha/Thousand-Business-Ecosystems-Connected-Community/dp/1490502394>.

34. Storper M. Regional World. Territorial Development in a Global Economy [Електронний ресурс] / M. Storper. – New York-London: The Guilford Press, 1997. – 338 p. – Режим доступу: https://books.google.com/books/about/The_Regional_World.html?id=Z_Z73iMMDQMC.

35. World investment report 2016. Investor nationality: policy challenges [Електронний ресурс]. – United Nations, Geneva, 2016. – 218 p. – Режим доступу: <http://www.unetad.org/en/PublicationsLibrary/wir2016-en.pdf>.

REFERENCES

1. Butnyk O. O. Development of regional financial and investment policies Investyzi: praktuka i dosvid. 2009; № 3: 10-13.

2. Varnaliy Z.S., Bugay S.V., Onishchenko T.V. The budget process in Ukraine: state and problems of institutional support [monograph]. Poltava: Polt.NTU, 2014, 271.

3. Vdovichen A.A., Krutlianko A.V. Disparity of regional development: European experience and its application in Ukraine. Aktual Problems of Economics. 2015; № 1(163): 220-231.

4. Volchik V.V. Institutions, economic coordination and implicit knowledge. TerraEconomicus. 2011; Т. 9. № 2: 17-22.

5. Economic-geographical and institutional aspects of economic growth in the regio: The Canadian agency for international. development [et al.] [O. Lugovoy et al.]. IEPP; 2007: 164.

6. Kaspruk Y. Effect of local budget resources on economic growth. Regional Economics. 2012; № 4: 38-44.

7. Lemdyaev A.V. Competitiveness: Regional vector. Management of economic systems: electronic scientific journal. 2010; № 2: 54-58.
8. Leshchenko L. Regional development and intergovernmental relations: problems and prospects. Ukraine: Forming the basis for sustainable growth. Economic Memorandum. The World Bank. - K.: Vud. dim «Kozaky». 2004; 448.
9. Lomovtsev O.A. Region in the context of social development and the evolution of economic thought [Electronic recurs]. Access mode: <http://www.cyberieninka.ru/article/n/region-v-kontekste-obschestvennogo-razvitiya-i-evolyutsii-ekonomicheskoy-mysli>.
10. Martynenko V.F. State management of the investment process in Ukraine [monograph]. K: Vud. NADU, 2005: 296.
11. John Naisbitt Megatrends: Ten new trends transforming our lives. M: AST; Ermak, 2003: 384.
12. Porter, Michael E. Competition. M: Viliams, 2005: 608.
13. Reznikov N.V. Global economic interdependence: modern paradigm. K: «VISTKA»; 2013: 456.
14. Reutov V.E. Formation of new paradigm of region and spatial development of Ukraine in conditions of globalization. Economy Crimea. 2012; № 2 (39): 13-20.
15. Savchuk N.V. The world experience reforming the budget system and lessons for Ukraine. Naukovyi. Visn. Kherson. state. University. 2014: 124-128.
16. Semenov V.F., Mikhailyuk A.L., Oliynyk V.A. Interregional disparities and regional growth: Monograph. Odesa: Atlant, 2011: 150.
17. Social and economic potential of sustainable development of Ukraine and its regions: national report / ed. Acad. NAN of Ukraine E.M Libanova, academician. NAAN of Ukraine M.A Hvesyka. K.: DU IEPSR Sciences of Ukraine; 2014: 776.
18. Sustainable development of regions of ukraine [Text] / M.Z Zgurovsky. K: NTUU «KPI»; 2009: 197.
19. Tyshchenko. V.F Evaluation of the uneven development of regions of Ukraine in terms of potential PPP. Science. Bulletin of Kherson. state. Univ. Economy. Science; 2015: 121-127.
20. Tkachuk A. Local government and decentralization [practical guide]. Swiss-Ukrainian project «Decentralization Support in Ukraine - DESPRO». K: TOV «Sofia»; 2012: 120.
21. Financial mechanisms of convergent model of regional development: Monograph. Lviv; 2014: 438.
22. Nizhnyanski V., Potkavski T., Segvari P. Formation of regional development policy, the experience of Central and Eastern Europe in the context of the EU. Bratislava-Budapest-Warsaw-Kyiv: «K.I.S.»; 2007: 164.
23. Yukhimenko P.I., Bazyliuk A.V., Hoshovs'ka V.V. The economic essence of living standards and institutional-monetary factors of them in Ukraine: monograph. K: University «Ukraine»; 2012: 319.
24. Thomas C., Daylami M., Dareshvar A. The quality of economic growth: Trans. from English., A. Kiliyevycha. K: Osnovu, 2002. 350.
25. Yanzhul II The basic principles of financial science. The doctrine of state revenues. M.: Statut; 2002: 555.
26. Barro R. Economic Growth [Electronic recurs] / R. Barro, X. Sala-i-Martin. – New York: Mc Graw-Hill? 1995: Access mode: <http://www.prar-senhas.blogspot.com/2008/02/174-economic-growth-r-barro-x-sala-i.html>.
27. Geddes M. Tackling Social Exclusion in the European Union? The Limits to the New Orthodoxy of Local Partnership [Electronic recurs] / M. Geddes // International Journal of Urban and Regional Research. – 2000. – Vol. 24 (4). – P. 782– 800: Access mode: http://www.hdrnet.org/480/1/1_geddes.pdf.
28. Human Development Report 2015: [Electronic recurs]: Access mode: http://www.hdr.undp.org/sites/default/files/hdr15_standalone_overview_en.pdf.
29. Knorz T. The Budget System of the Federal Republic of Germany [Electronic recurs] / T. Knorz. – Berlin, Bundesministerium der Finanzen, 2008. – 89 p. – Access mode: <http://www.bundestinzministerium.de/das-system-der-oeffentlichen-haushalte-and-eng.pdf>.

30. Krugman P. (1991) Increasing Returns & Economic Geography [Electronic recurs] / P. Krugman // Journal of Political Economy. – № 99 (3). – 1991. – pp. 483–499. – Access mode: <https://www.princeton.edu/~p-krugman/geography.pdf>.

31. Martin R. EMU versus the regions? Regional convergence and divergence in Euroland [Electronic recurs] / R. Martin // Journal of Economic Geography. – 2001. – № 1. – P. 51–80. – Access mode: http://www.academia.edu/20510858/EMU_versus_the_regions_Regional_convergence_and_divergence_in_Euroland.

32. Moor J.F. The Death of Competition: Leadership and Strategy in the Age of Business Ecosystems [Electronic recurs] / J.F. Moor. – N.Y.: Harper Business, 1997. – 320 p. – Access mode: <http://www.herbrubenstein.com/articles/THE-DEATH-OF-COMPETITION.pdf>.

33. Moor J.F. Shared Purpose: A Thousand Business Ecosystems a Connected Community and theFuture [Electronic recurs] / J.F. Moor. – N.Y.: Harper Business, 2013. – 289 p. – Access mode: <http://www.amazon.com/sha/Thousand-Business-Ecosystems-Connected-Community/dp/1490502394>.

34. Storper M. Regional World. Territorial Development in a Global Economy [Electronic recurs] / M. Storper. – New York-London: The Guilford Press, 1997. – 338 p. – Access mode: https://books.google.com/books/about/The_Regional_World.html?id=Z_Z73iMMD-QMC.

35. World investment report 2016. Investor nationality: policy challenges [Electronic recurs]. – United Nations, Geneva, 2016. – 218 p. – Access mode: http://www.unetad.org/en/PublicationsLibrary/wir2016_en.pdf.