

336.143.2

This paper analyzes the system of fiscal management of socio-economic development of the region, suggested the structural and functional model of the regulatory region budget, defines the role of local government in the formation of local budgets. Proposals to increase the budget revenues of the district and regional budgets, suggest ways of improving inter-budgetary relations.

Key words: budget, budget control, area, region, local governments, local authorities.

[3], [4], [5], [6] [1], [2]

., 2011

Виклад основного матеріалу. Основною метою системи регіонального бюджетного регулювання є розробка й проведення збалансованої фінансово-бюджетної політики, спрямованої на економічне зростання адміністративно-територіальних одиниць та підвищення добробуту населення. Система бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку регіону як одна з основних складових системи державного регулювання економіки є сукупністю функціональних фінансово-бюджетних та економічних елементів. Це, зокрема, дохідна та видаткова частина бюджету області, дефіцит бюджету, міжбюджетні відносини, податкова політика, валова додана вартість регіону та взаємозв'язки між ними (рис.1).

Застосування структурно-функціональної моделі системи регулювання бюджету області, яка ґрунтується на інтеграції державного регулювання у сфері дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів, міжбюджетних відносин, дефіциту бюджету області з урахуванням динаміки податкової політики та економічного розвитку регіону, дозволяє визначити рівень функціонування та збалансованості бюджетної системи області як вагомій складовій бюджетного регулювання економіки та підвищити якість керування фінансово-бюджетних процесів в адміністративно-територіальних одиницях.

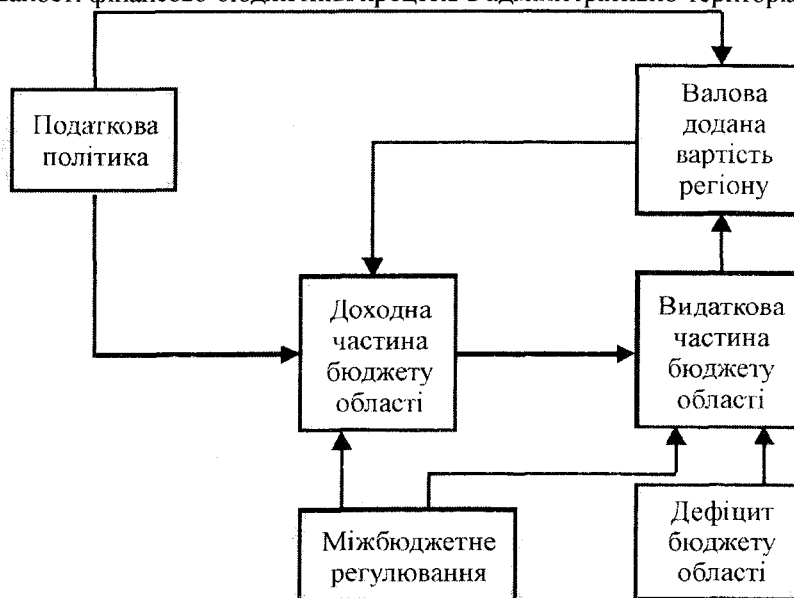


Рис. 1. Структурно-функціональна модель системи регулювання бюджету області

Слід зазначити, що оптимальний рівень бюджетної децентралізації у будь-якій країні залежить від її адміністративно-територіального устрою, соціально-економічного розвитку регіонів та держави в цілому.

Отже, економічна сутність місцевих бюджетів як складової системи соціально-економічного розвитку полягає у сукупності фінансово-економічних відносин, що виникають у процесі перерозподілу валової доданої вартості регіону з метою формування та використання фінансових ресурсів територіальних громад, спрямованих на економічне зростання адміністративно-територіальних одиниць та підвищення добробуту населення.

Бюджетні кошти спрямовуються регіонами в першу чергу на фінансування поточних витрат, обсяг інвестицій з місцевих бюджетів як у розвиток соціальної, так і виробничої інфраструктури лишається на недостатньому рівні. На сучасному етапі ринкових перетворень доцільним є запровадження інституційних змін у бюджетну політику у сфері міжбюджетних відносин стосовно підвищення інвестиційної складової бюджету.

Економічна природа бюджету проявляється в тому, що держава надає суспільству блага і послуги, що фінансуються за рахунок системи державного і місцевих бюджетів. Як економічна категорія, державний бюджет є сукупністю економічних відносин між державою і юридичними та фізичними особами щодо розподілу і перерозподілу внутрішнього валового продукту з метою формування й використання централізованого фонду грошових ресурсів, призначених для виконання державою її функцій. В практичній діяльності бюджет є планом формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади АРК та місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду. Місцевий бюджет є планом утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення виконання функцій та повноважень місцевого самоврядування. На рівень забезпеченості власних повноважень ресурсами вели-

кий вплив має ефективність діяльності місцевого самоврядування.

Бюджетна політика є невід'ємним складником фінансової політики, повинна орієнтуватися на забезпечення компромісу інтересів учасників бюджетного процесу, спрямованого на зростання сукупного споживання. Її складовими є визначення доходів, формування витрат, балансування дохідної та видаткової частини бюджету.

Основою побудови ефективних бюджетних відносин, які наближують регіональні органи влади і управління до інтересів та потреб споживачів на території регіону, є механізм регіоналізації. Здатність місцевих органів влади виконувати свої функції базується на двох основних можливостях самоврядування: володінні та розпорядженні власністю, участі в бюджетному процесі та розподілі грошових коштів на основі реалізації власних і делегованих державою повноважень.

Бюджетним кодексом України закладено концептуальні основи реформування міжбюджетних відносин, які в цілому відповідають європейській практиці в цій сфері. Але їх практична реалізація потребує реформи бюджетної системи та адміністративно-територіального устрою України. Залишаються не вирішеними проблеми наповнення бюджетів грошовими коштами, невиконання більшості бюджетів, ухилення від податків, втрат бюджету від пільг, низької фінансової та управлінської дисципліни, тінізації економіки, неефективних витрат, марнотратства, розкрадання державних коштів.

Розподіл державних видатків на загальнодержавні та місцеві повинен реалізовуватись за принципами теорії суспільного добробуту: територіального вирівнювання соціальних видатків на життєвий рівень населення, зменшення розриву в рівнях життя різних категорій населення.

В теперішніх умовах господарювання основою бюджетної політики ЄС є теорія нового регіоналізму, коли сутність регіонального розвитку пов'язується з використанням ендогенного потенціалу регіону, перенесенням акцентів з прямого державного регулювання на стимулювання формування в регіонах автономних фінансових механізмів використання власного потенціалу ресурсів. Із зростанням якості життя надання послуг населенню перестає бути головною функцією місцевої влади, на зміну приходить визначення потреб населення та пошук оптимальних шляхів їх забезпечення.

Органи місцевого самоврядування (ОМС) повинні виконувати роль замовників послуг та оплачувати їх, тоді за їх допомогою досягатимуться три мети: фінансова автономія (делегування окремих повноважень), демократія (участь у самоврядуванні), ефективність (надання послуг згідно потреб).

Децентралізація ускладнює процес перерозподілу ресурсів і макроекономічного управління через бюджет, якщо не проводити відповідне конструювання міжбюджетних відносин та інституційне упорядкування. Розподіл видатків ефективний у випадку, коли кожен вид публічних видатків здійснюється на тому рівні влади, який найбільше репрезентує одержувачів таких коштів. Потрібна гармонізація національної податкової політики з метою уникнення викривлень у розподілі ресурсів. Фіскальна децентралізація за умов суттєвого делегування повноважень потребує досконалого податкового адміністрування і менеджменту публічних видатків на субнаціональному рівні.

Враховуючи, що посилення фінансової автономії місцевих бюджетів потребує подальшої систематизації і класифікації доходів і видатків місцевих бюджетів по розділах бюджетної класифікації для ефективного контролю коштів та посилення впливу ОМС на формування бюджету, пропонується класифікувати доходи за здатністю місцевої влади ефективно впливати на джерела формування бюджету (рис. 2). Для різних класифікацій видатків місцевих бюджетів (функціональної, економічної, відомчої, кредитування бюджету, програмної) узагальнено основні характеристики (критерії, об'єкти, рівні деталізації). Упорядкування характеристик сприятиме цільовому використанню коштів на виконання закріплених за ОМС повноважень.

В основі виникнення проблем наповнення та цільового використання бюджетних коштів знаходяться суперечності інтересів різних учасників бюджетного процесу. Тому він розглядається як об'єктивно існуючий процес пошуку шляхів розв'язання цих суперечностей. Для України ефективними є створення системи громадського контролю за наданням пільг та витрачанням бюджетних коштів, системи правових обмежень, застосування цивілізованих правил і процедур прийняття бюджетних рішень.

Забезпечення ефективного використання бюджетних коштів слід віднести до одного з головних завдань бюджетного процесу, особливо коли можливості бюджетів обмежені і рівень бюджетної забезпеченості не відповідає потребам регіонів у фінансових ресурсах, мають місце незаконні витрати та інші порушення законодавства у фінансово-бюджетній сфері.

За умов економічного зростання, а, отже, збільшення бюджетних видатків, нелогічним видається тенденція останніх років до збільшення частки трансфертів з держбюджету до місцевих бюджетів, які сягнули більше половини їх дохідної частини. Держава повинна передавати на регіональний

рівень управління повноваження і фінансові ресурси, які дають громадам реальні можливості та стимули до розвитку. Самоврядування є єдиним видом публічної влади, об'єктивно зацікавленим у цьому. У зв'язку з тим, що місцеві бюджети є найбільш соціальними за своїм призначенням, за нестачі бюджетних коштів першочергове виконання соціальних платежів перешкоджає розвитку регіонів. За необхідності на місцях вишукувати додаткові кошти на делеговані повноваження, а також скасування низки місцевих зборів та податків, житлово-комунальна сфера та інші регіональні програми недоотримують значну суму бюджетних коштів.

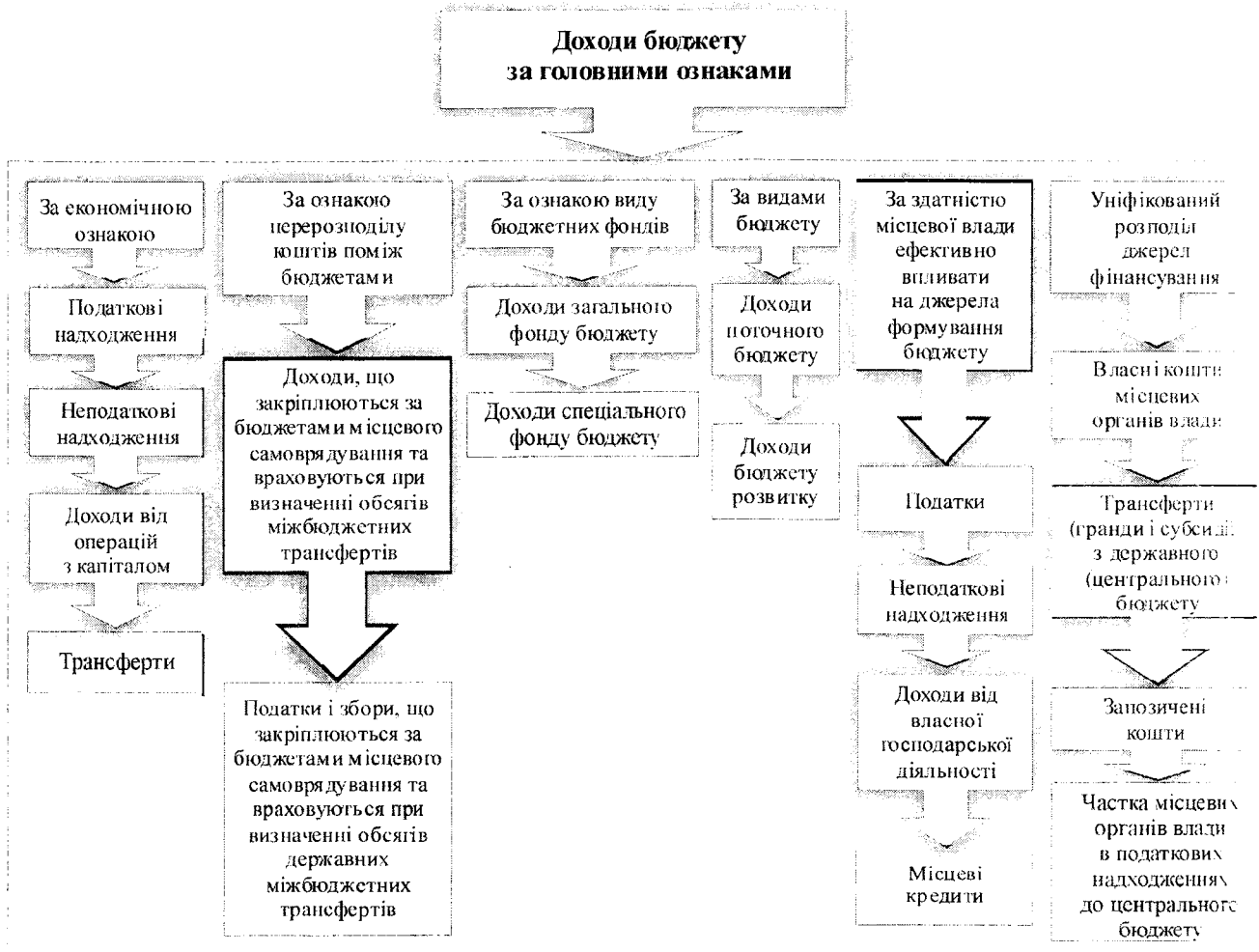


Рис. 2. Класифікація доходів місцевого бюджету за різними ознаками

Існуючий в Україні механізм наповнення місцевих бюджетів не забезпечує ефективного стимулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади, ОМС і населення у розвитку регіонів на основі повнішого використання їх потенціалу. Потребують перегляду відносини влади із підприємцями на основі забезпечення фіскальної достатності податків, у сплаті податків юридичними та фізичними особами. Наповнення місцевих бюджетів залежить від активізації економічної діяльності в регіоні, у зв'язку з чим важливо оцінити відповідність структури бюджетних надходжень вимогам забезпечення ефективного розвитку регіону.

Ефективність виконання функцій місцевих органів влади залежить від адміністративно-територіального устрою, реформування якого повинно чітко визначити функції, повноваження та сфери відповідальності ОМС і органів виконавчої влади. Управління процесами наповнення місцевих бюджетів та їх цільового використання повинно відбуватись, враховуючи інтереси всіх учасників бюджетного процесу. Особливо важливим є управління коштами бюджету розвитку, оскільки реалізація економічно необґрунтованих інвестиційних проектів призводить до збільшення обсягів незавершеного будівництва, створення неефективної мережі бюджетних установ і, як результат, погіршення якості публічних послуг.

Стимулювання розвитку регіонів слід розглядати як складову бюджетної політики. Для забезпечення ефективного реалізації бюджетних заходів вважаємо за необхідне дотримуватись такої концепції: збалансування фінансових інтересів (загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів роз-

витку); фінансового забезпечення наближення послуг до споживачів; програмно-цільового підходу до розв'язання проблем фінансового забезпечення розвитку регіону; концентрації бюджетних коштів та інших ресурсів з метою досягнення ефективного їх використання для цілей регіонального розвитку; фінансового співробітництва-партнерства ОМС, наукових і громадських організацій, суб'єктів підприємницької діяльності у виконанні завдань регіонального розвитку; прийняттого обсягу фінансових ресурсів, що забезпечує ефективне стимулювання розвитку регіонів; ефективної структури джерел фінансування у напрямку зменшення частки бюджетних коштів і зростання фінансування підприємницькими структурами; гарантованого фінансування передбачених законом заходів протягом бюджетного року у запланованих обсягах та у встановлені строки; ефективного державного контролю за використанням бюджетних коштів, субвенцій та капітальних інвестицій на державні програми розвитку регіонів.

Фіскальне стимулювання на регіональному рівні потребує децентралізації, пошуку нових механізмів оподаткування і джерел надходжень ресурсів. Консенсус інтересів у системі платежів між центром і регіонами може бути знайдений в перегляді ставок місцевих податків і зборів, покращанні податкового адміністрування, створенні умов для зростання економічної активності суб'єктів господарювання. Система розподілу фінансової допомоги регіонам повинна будуватись таким чином, щоб мінімізувати стимули до скорочення податків в регіонах та максимізувати стимули до збільшення витрат на надання суспільних благ і послуг. Необхідно знайти реальне і раціональне співвідношення між прагненням до збільшення доходів бюджету та обсягу благ і збільшенням податкового навантаження. Для цього вироблено низку пропозицій.

Для створення відповідних стимулів органам місцевої влади до збільшення прибутковості підприємств, зареєстрованих на території регіону, доцільно віднести до власних доходів місцевих бюджетів частину податку на прибуток підприємств недержавної форми власності. Необхідно відмінити пільги з плати за землю, що дасть можливість спрямовувати залучені кошти на стабільне фінансування соціальних програм.

Збільшення доходів щодо розвитку районних та обласних бюджетів слід здійснити за рахунок додаткових надходжень від продажу земель несільськогосподарського призначення, запровадження ефективних критеріїв розподілу централізованих капіталовкладень, удосконалення методики розподілу субвенцій з державного бюджету на інвестиційні проекти, розробки інвестиційної програми регіону як вихідного документу формування бюджету розвитку області.

Для удосконалення міжбюджетних відносин пропонується:

1) У формулу розподілу міжбюджетних трансфертів ввести стимулюючий коефіцієнт, що враховує випереджуючу динаміку зростання обсягу закріплених доходів в плановому періоді в порівнянні з базовим. Це дозволить уникнути диспропорцій місцевих бюджетів у зв'язку зі змінами законодавства;

2) Для визначення прогнозних надходжень доходів, що встановлюються у відсотках до прогнозного обсягу закріплених доходів, розраховувати цей відсоток як середній по країні. Це попередить виникнення загрози невиконання розрахункових показників МФУ;

3) Для зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів внести до переліку їх власних доходів такі платежі: плату за торговий патент, фіксований податок на доходи фізичних осіб від підприємницької діяльності, єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва, земельний податок та орендну плату за землю у складі власних доходів обласних і районних бюджетів. ОМС мають реальні можливості впливати на обсяг надходження цих податків. Крім того, запропоновано частину коштів, які надходять від продажу земель несільськогосподарського призначення, зараховувати у бюджет розвитку місцевих бюджетів в пропорції, аналогічній зарахуванню плати за землю; відновити порядок визначення та перерахування з державного бюджету додаткової дотації у зв'язку із перевиконанням плану облізації до загального фонду державного бюджету доходів, за рахунок яких здійснюється відрахування дотації вирівнювання, із перерахуванням місцевим бюджетам 50% обсягу зазначеного перевиконання. Можливість їх отримання буде вагомим стимулом для ОМС і місцевих органів влади в мобілізації коштів до державного бюджету;

4) Дотримання концепції фінансової децентралізації у наданні бюджетних трансфертів вимагає їх застосування на всіх рівнях бюджетної системи. Для визначення обсягів міжбюджетних трансфертів між місцевими радами у районах, містах районного значення, селах і селищах на основі формульного підходу вироблено концепцію та розроблено головні формули для планування обсягів витрат на такі цілі по Харківській області області: постановку і досягнення певних цілей на певному етапі розвитку.

Відповідно до розроблених принципів виділяються такі види інвестиційних моделей регіону:

стратегічні; ситуаційні; цільові.

Побудова інвестиційних моделей регіонального розвитку передбачає проходження ряду етапів: підготовчого (моніторинг інвестиційного потенціалу та кон'юнктури ринку), оціночно-пошукового (відстеження тенденцій відповідності потреб в інвестиційних ресурсах наявному інвестиційному потенціалу регіону), цільового (визначення та обґрунтування пріоритетних напрямків залучення інвестицій), селективного (прогнозування потреб, можливостей використання інвестицій та окреслення інвестиційних моделей), реалізації та верифікації (оцінка результативності моделей, моніторинг їх реалізації та коректування).

Важливою проблемою побудови інвестиційних моделей регіонального розвитку є недостатність інформації про фінансові результати діяльності підприємств малого бізнесу, поширення різних форм тіньової економіки, а також перехід статистики на нову методологію, що ускладнило побудову довгих динамічних рядів через неспівставність даних.

При всьому розмаїтті існуючих інвестиційних моделей їм бракує концептуальної комплексності, яка б дозволяла ув'язати економічні процеси, що відбивають фінансову, інвестиційну, виробничу, зовнішньоторговельну, соціальну політику держави в єдину цілісну модель. Натомість, розповсюдженими є принципи поетапного коректування економічної політики на базі прогнозних еталонних моделей, тобто моделей бажаного розвитку економічних процесів. Вітчизняні економічні моделі у більшості випадків не носять цільового та стратегічного характеру, а є лише формальними імітаційними моделями, метою побудови яких є прогнозування та імітація макроекономічних параметрів в контексті сценарного моделювання розвитку економіки України.

Таким чином, сценарний підхід дозволяє описувати безліч траєкторій розвитку регіону без застосування жорстких формалізованих методів аналізу.

Висновки. Отже, система розподілу фінансової допомоги регіонам повинна будуватись таким чином, щоб мінімізувати стимули до скорочення податків в регіонах та максимізувати стимули до збільшення витрат на надання суспільних благ і послуг.

Література:

1. Алексеев И. В. Бюджетная система: навч. посібник / Алексеев И. В., Ярошевич Н. Б., Чушак Голобородько А. М. // Вид-во: Хай-Тек Прес. – 2007. – 376 с.
2. Афанасьев Мст. П. Бюджет и бюджетная система. / [сост. Афанасьев Мст. П., Беленчук А. А., Кривоногов И. В.; ред. Афанасьев Мстислав] // Изд-во Юрайт. – 2009. – 784 стр.- (Серия: Университеты России).
3. Василик О.Д. Бюджетна система України : підручник / Василик О.Д., Павлюк К.В. // Вид-во : Центр учбової літератури. – 2004. – 544 с.
4. Довгалоук В.І. Податкова система: навч. посібник / Довгалоук В.І., Єрмоленко Ю.Ю. // Вид-во : Центр учбової літератури. – 2007. – 360 с.
5. Петкова Л.О. Удосконалення системи міжбюджетних відносин у контексті адміністративно-територіальної реформи в Україні / Л.О. Петкова, Л.М. Задувайло // Фінанси України. – 2006. – № 9. – С. 47-55.
6. Шевченко О. Бюджетне регулювання регіонального розвитку // Україна: стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки – 2006 / О. Шевченко, І. Іванова / за ред. А.С. Гальчинського. – К. : Вид-во НІДС, 2006. – С. 399-408.