

УДК 336.1: 332.1 (477)

МІСЦЕВІ ФІНАНСИ ЯК ОСНОВА РОЗВИТКУ БЮДЖЕТНОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

Усков І.В.

У статті визначені основні тенденції і проблеми з розвитку системи місцевих фінансів в умовах трансформації економіки України. Запропоновані комплексні і системні заходи щодо розвитку системи місцевих фінансів в умовах трансформації економіки, створення фінансово самостійних місцевих органів влади. Розроблена сукупність взаємозв'язаних заходів щодо становлення бюджетної політики, бюджетного регулювання, системи горизонтальних міжбюджетних відносин, фондів фінансової та інвестиційної підтримки місцевих органів влади у системі місцевих фінансів.

Ключові слова: місцеві фінанси, органи місцевої влади, місцеві бюджети, бюджетна політика, ринок місцевих позик, бюджетна децентралізація.

ВСТУП

В умовах становлення економіки України, підвищення об'ємів і ефективності фінансування соціальної сфери роль місцевих фінансів зростає. Через систему місцевих фінансів відбувається не лише формування і розподіл (перерозподіл) обмежених фінансових ресурсів місцевих органів влади, але і здійснюється проведення ефективної і раціональної бюджетної політики на рівні територіальних утворень, регулювання темпів і пропорцій соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Значний вплив на розвиток системи місцевих фінансів надає прийняття нового Бюджетного і Податкового кодексів України, посилення бюджетної децентралізації, підвищення ефективності й обґрунтованості проведення бюджетної політики на рівні територіальних утворень, створення раціональної системи оцінки ефективності формування і розподілу фінансових ресурсів між рівнями бюджетів.

Проблемам розвитку системи місцевих фінансів присвячені праці як українських, так і російських учених. Так, О. П. Кириленко [3, с. 24] розглядає сучасні проблеми становлення ефективної системи місцевих фінансів в Україні. При цьому автор мало уваги приділяє розробці комплексних і

взаємозв'язаних заходів щодо підвищення фінансової самостійності місцевих органів влади.

В працях Луніної І.О. [5, с. 26] досліджується розвиток окремих структурних складових системи місцевих фінансів. При цьому Луніна І.О. не приділяє належної уваги комплексному і системному розвитку системи місцевих фінансів в умовах трансформації економіки України. В працях Кравченко В.І. [4, с. 26] визначаються окремі аспекти розвитку системи місцевих фінансів, виходячи з практики економічно розвинених європейських країн. При цьому сукупність методів і способів, запропонованих автором з розвитку системи місцевих фінансів, є недостатньою щодо комплексного і системного становлення місцевих фінансів.

Наукові дослідження Фоміної Е. А. [10, с. 26] стосуються проблем розвитку бюджетної політики, міжбюджетних відносин, ринку місцевих позик, становленню ефективної моделі бюджетного устрою як федеральних, так і унітарних держав. При цьому автор не визначає комплексні заходи щодо розвитку системи місцевих фінансів. У роботах Ігоніної Л.Л. [2, с. 26] розкриваються теоретичні основи, принципи і функції побудови ефективної системи місцевих фінансів. При цьому автор не вказує напрями і заходи щодо розвитку сукупності складових системи місцевих фінансів.

Аналіз економічної літератури показав, що в роботах як українських, так і зарубіжних учених розглядаються лише окремі аспекти побудови ефективної системи місцевих фінансів. При цьому в умовах трансформації економічного потенціалу регіонів України необхідні комплексні дослідження,

Усков Ігор Валерійович, к.е.н, старший викладач кафедри фінанси і кредит Національної академії природоохоронного і курортного будівництва, м. Сімферополь, тел. 0956308815, e-mail: uskov_iv@mail.ru

направлені на забезпечення фінансової самостійності місцевих органів влади.

Метою статті є визначення основних комплексних і взаємозв'язаних напрямів і заходів щодо забезпечення фінансової самостійності місцевих органів влади, що поєднують фінансові інтереси як державних, так і місцевих органів влади в умовах бюджетної децентралізації.

При здійсненні комплексного дослідження системи місцевих фінансів були використані методи: порівняльного аналізу (з метою встановлення закономірностей розвитку сукупності складових системи місцевих фінансів), синтезу, індукції і дедукції (для визначення комплексних напрямів розвитку системи місцевих фінансів).

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Розвиток системи місцевих фінансів в Україні відбувається в умовах прийняття нового Бюджетного і Податкового кодексів, що обумовлене посиленням бюджетної децентралізації, підвищенням ефективності механізму формування і розподілу фінансових ресурсів між рівнями бюджетної системи. В умовах трансформації економіки країни, підвищення соціальних стандартів рівня життя населення відбувається підвищення ефективності складових цієї системи відповідно до рівня розвитку виробничого і невиробничого потенціалу територіальних утворень.

При цьому розвиток системи місцевих фінансів в Україні не сприяє комплексному і системному розвитку бюджетної політики, міжбюджетних стосунків, ринку місцевих позик, комунального сектора економіки, обґрунтованого розмежування дохідних джерел і видаткових повноважень між рівнями бюджетів, створення дієздатної системи фінансової державної підтримки територіальних утворень. В Україні необхідно, виходячи з європейського досвіду, здійснювати посилення бюджетної децентралізації. Забезпечення посилення бюджетно-податкової децентралізації в умовах трансформації економіки України має бути направлено на:

- розділення доходів між рівнями бюджетної системи на основі єдиних принципів і підходів, що забезпечує зацікавленість місцевих органів влади у формуванні сприятливих умов для економічного розвитку і нарощування податкового потенціалу відповідних територій;

- власні доходи місцевих органів влади повинні стати основним ресурсом для ефективної реалізації закріплених за ними видаткових повноважень, включаючи вирівнювання бюджетної забезпеченості територіальних утворень;

- податкові повноваження органів місцевої самоврядності не повинні обмежувати переміщення капіталів, робочої сили, товарів і послуг, а також дозволяти експортувати податковий тягар на інші території;

- розмежування податкових повноважень і прибуткових джерел повинне в основному

орієнтуватися на вертикальне (між рівнями бюджетної системи), а не горизонтальне бюджетне вирівнювання;

- частина доходів від регулюючих податків може розподілятися між місцевими бюджетами на підставі форматизованих методик, що враховують місцеві особливості.

Вдосконалення розподілу дохідних джерел і видаткових повноважень між рівнями державного і місцевих бюджетів повинно передбачати системний розвиток ринку місцевих запозичень в Україні. Основними проблемами розвитку ринку місцевих позик (ринку облігаційних позик і кредитних ресурсів) у нашій країні є відсутність ефективного механізму з залучення цих позик. В умовах євроінтеграції України необхідним є вивчення зарубіжного досвіду організації ринку місцевих позик.

В Україні, виходячи з досвіду Данії, Нідерландів, Франції, Норвегії мають бути створені фонди підтримки муніципальних утворень, направлено на фінансування бюджетних інвестиційних програм місцевих органів влади, збільшення фінансового потенціалу адміністративно-територіальних утворень. Перспективним для розвитку ринку місцевих позик у країні є створення системи рейтингу місцевих коштовних паперів, оцінки їх ефективності і результативності випуску на місцевому рівні.

Виходячи з практики економічно розвинених країн ЄС необхідне створення фондів місцевого розвитку, діяльність яких має бути спрямована на залучення тимчасово вільних фінансових ресурсів комерційних банків, приватних інвесторів з метою реалізації інвестиційних проектів, забезпечення розвитку соціальної інфраструктури на рівні територіальних утворень.

Через фонди місцевого розвитку в Україні повинно здійснюватися надання державних (місцевих) гарантій інвесторам з повернення наданих позикових засобів, сприяння залучення банківських структур щодо оцінки кредитних ризиків що надаються ними органам місцевого самоврядування, вироблення практичних навиків у цих органах влади з оцінки ефективності реалізації соціально-економічних проектів на місцевому рівні.

Одночасно із створенням фондів місцевого розвитку в Україні необхідний розвиток українського ринку місцевих коштовних паперів. Проведені вище дослідження показують, що в європейських країнах місцеві органи влади через ринок облігаційних позик здійснюють фінансування як соціальних, так і інвестиційних проектів і програм на місцевому рівні.

У таких країнах як Німеччина муніципальні позики відносно ВВП складають 25%, в Бельгії 11,0%, Нідерландах, Італії та Іспанії 9%, Франції 7%. В Австрії, Бельгії, Данії, Великобританії вихід місцевих органів влади на ринок позикового капіталу не обмежується органами центральної влади [6, с. 112], [9, с. 145]. В економічно розвинених європейських країнах розроблений ефективний механізм, що дозволяє проводити оцінку доцільності і

обґрунтованості випуску муніципальних облігацій. Цей механізм дозволяє оцінювати реальні фінансові можливості місцевих органів з фінансування інвестиційних проектів, через систему облігаційних позик.

В Україні необхідно надати самостійність місцевих органів влади з виходу на внутрішній ринок облігаційних запозичень, розробити відповідний механізм з оцінки ефективності місцевих облігаційних позик, фінансової стійкості місцевих бюджетів. Це дозволить, з одного боку, підвищити результативність випуску і погашення місцевих коштовних паперів, з іншою стороною, сприятиме виявленню реальних дохідних можливостей місцевих органів влади з формування і погашення облігаційних позик.

Розвиток системи місцевих фінансів в Україні передбачає створення дієздатної системи розподілу вирівнюючої і стимулюючої фінансової допомоги на рівні територіальних утворень. Бюджетне регулювання в нашій країні має бути спрямоване на забезпечення вертикального і горизонтального вирівнювання дохідних і видаткових відмінностей територій, створення фондів фінансової та інвестиційної підтримки адміністративно-територіальних утворень. Автор пропонує на місцевому рівні створити чотири основні фонди, а саме: фонд інвестиційної і соціальної підтримки, фонд реформування місцевих фінансів і фонд фінансової підтримки місцевих органів влади.

Створення фондів фінансової та інвестиційної підтримки на рівні територіальних утворень сприятиме зниженню необґрунтованого розподілу централізованої фінансової допомоги, забезпечить ефективність реалізації інвестиційних проектів на рівні територіальних утворень. Становлення цих фондів на місцевому рівні забезпечить підвищення соціальних стандартів рівня життя населення. Значна увага в умовах трансформації економіки України має бути приділена створенню обґрунтованого механізму бюджетного регулювання, системи горизонтальних міжбюджетних відносин (рис. 1).

Так, В. І. Кравченко визначає бюджетне регулювання як процес того, що спрямоване на збалансування доходів і витрат бюджетів різних рівнів, які входять в бюджетну систему по вертикалі і горизонталі [4, с. 228].

К.В. Павлюк бюджетне регулювання розглядає як систему взаємозв'язаних методів, способів, правових норм формування, розподіли бюджетних ресурсів, спрямованих на збалансування інтересів суспільства і громадян у процесі економічного і

соціального розвитку [7, с. 342]. О.П. Кириленко розглядаючи поняття “бюджетне регулювання” і “міжбюджетні відносини”, приходять до висновку, що поняття “бюджетне регулювання” є складовим елементом і підпорядковано поняттю “міжбюджетні відносини” [3, с. 253].

Аналіз робіт українських учених дозволив установити, що призначення бюджетного регулювання виявляється в горизонтальному і вертикальному перерозподілі бюджетних коштів між рівнями бюджетів з метою забезпечення збалансування їх дохідних і видаткових можливостей, зниженню необґрунтованого розподілу міжбюджетних трансфертів між рівнями бюджетів. Дослідження праць учених [2], [8-10] показує, що в Україні механізм вертикального бюджетного регулювання не сприяє комплексному розвитку системи міжбюджетних відносин. Автор пропонує в Україні створити наступний механізм ефективного горизонтального бюджетного регулювання (рис. 2).

Запропонований механізм має теоретичне і практичне значення, дозволяє комплексно підійти до розгляду особливостей організації горизонтального бюджетного вирівнювання на місцевому рівні. З практичних позицій розроблений механізм дозволяє виділити і структурувати процес раціонального розподілу міжбюджетних трансфертів на місцевому рівні.

Обґрунтоване розмежування дохідних джерел і видаткових повноважень між рівнями бюджетів, розвиток ринку місцевих позик повинні передбачати розвиток місцевої бюджетної політики. У широкому сенсі бюджетна політика – система дій державних (місцевих) органів влади, спрямована на забезпечення регулювання бюджетного процесу, бюджетної системи в умовах трансформації економіки країни, розвитку соціальної сфери. Основні напрями формування ефективної бюджетної політики на місцевому рівні повинні передбачати (рис. 3).

Таким чином, реформування бюджетної політики повинно передбачати:

- посилення бюджетно-податкової децентралізації, забезпечення фінансової самостійності органів місцевої самоврядування;
- закріплення за місцевими органами влади в повному об'ємі бюджетоформуючих податків і зборів;
- підвищення ефективності функціонування комунальних підприємств на місцевому рівні і на підставі цього збільшення дохідних надходжень до місцевих бюджетів.

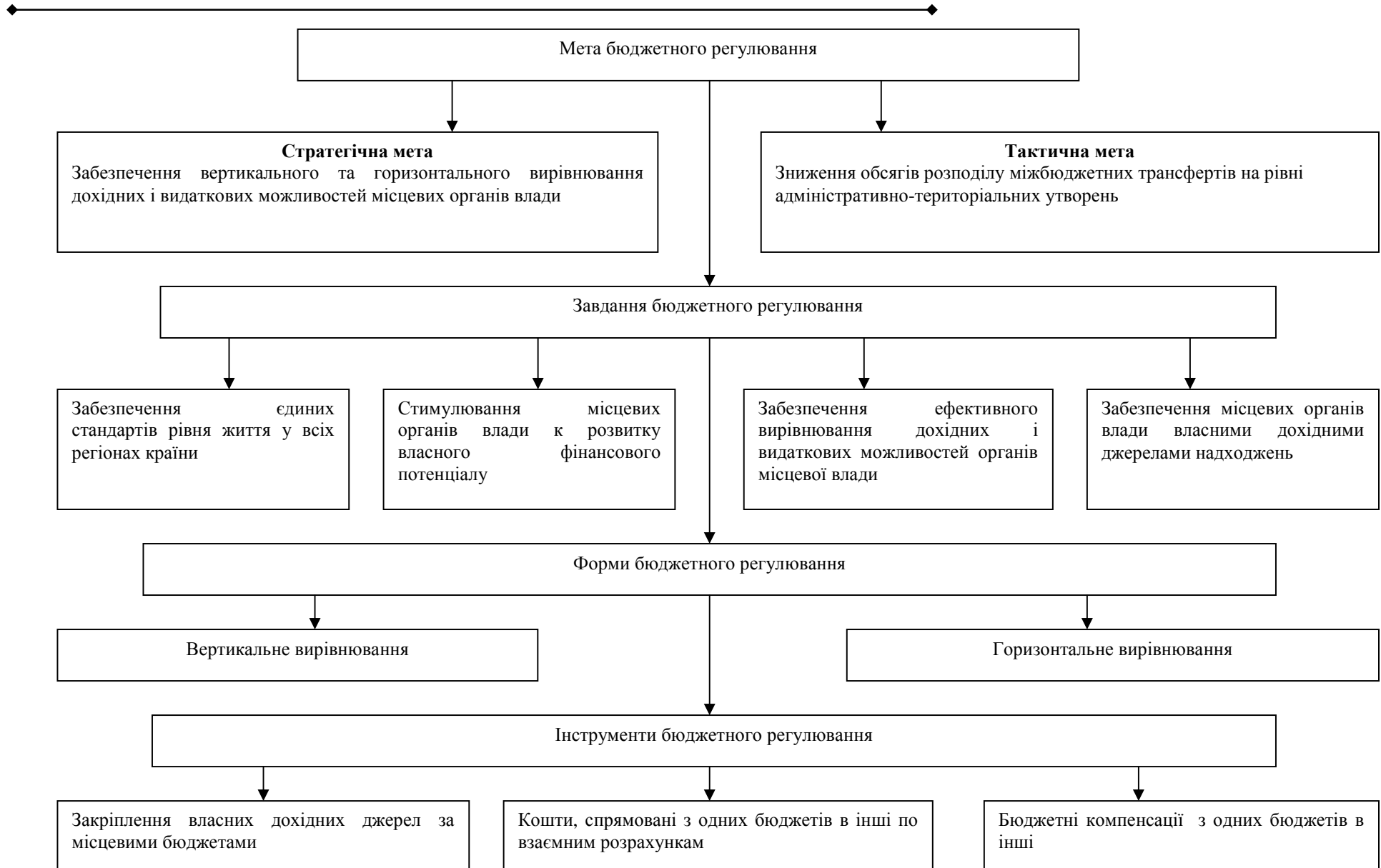


Рис. 1 Структура механізму бюджетного регулювання (складено автором)

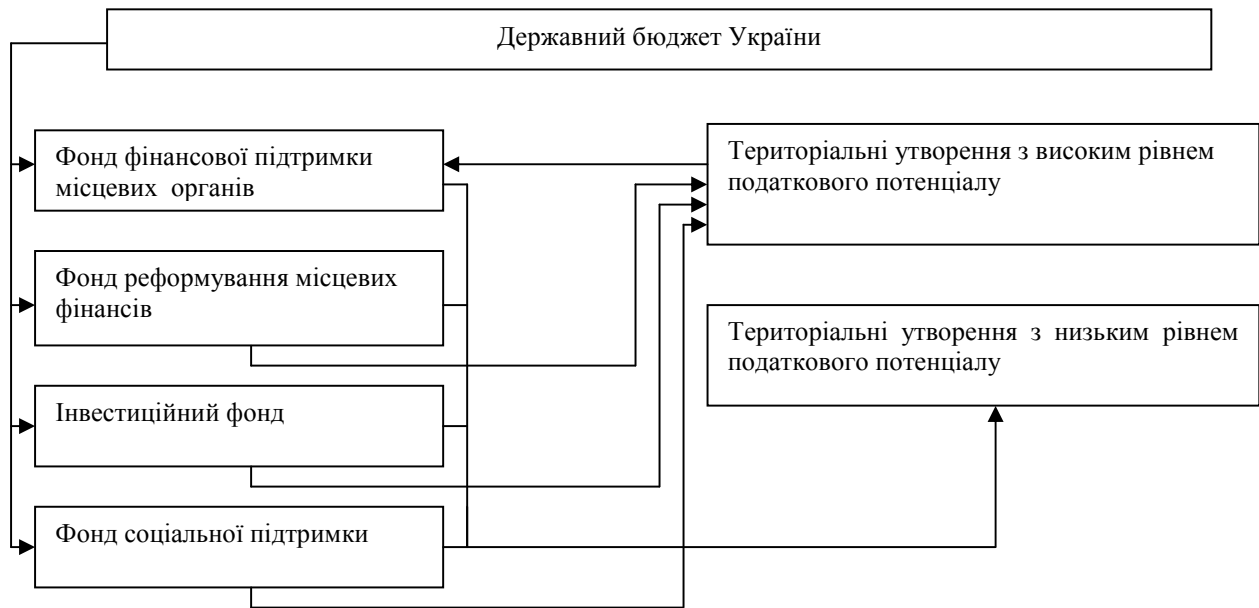


Рис. 2 Механізм горизонтального бюджетного регулювання в Україні (складено автором)



Рис. 3 Основні напрями формування ефективної бюджетної політики (складено автором)

ВИСНОВКИ

Запропонований комплекс заходів дозволить забезпечити розвиток системи місцевих фінансів, створити умови з подальшого розвитку системи місцевого оподаткування, обґрунтованої та ефективною моделі бюджетного устрою країни. Розвиток бюджетної політики, створення ефективного ринку місцевих позик, посилення бюджетної децентралізації на місцевому рівні, впровадження системи оцінки фінансового положення та якості управління фінансами місцевих органів влади, впровадження програмно-цільового методу планування є основою зі створення фінансово самостійних місцевих органів влади.

При цьому комплексне і системне впровадження запропонованих автором статті заходів щодо розвитку місцевих фінансів повинно,

одночасно, відбуватись із здійсненням адміністративно-територіальної реформи в країні, підвищення ефективності і обґрунтованості системи оподаткування, впровадження принципів бюджетного федералізму і створення економічних стимулів із самодостатнього розвитку регіонів країни, припинення практики датування економічно відсталих регіонів країни за рахунок індустріально розвинених регіонів.

Подальші наукові дослідження мають бути направлені на розробку системи оцінки якості управління фінансами місцевих органів влади, фінансової стійкості бюджетів місцевих органів влади, ризиків формування доходів і здійснення витрат з місцевих бюджетів. Потрібна розробка загальної схеми, принципів і функцій побудови обґрунтованої системи місцевих фінансів в умовах трансформації економіки України.

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бондарук Т.Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні: монографія / Т.Г. Бондарук. – К.: НДФІ – 2009. – 608с.
2. Игонина Л.Л. Муниципальные финансы: учеб. пособие / Л.Л. Игонина. – М.: Экономистъ, 2003. – 175с.
3. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / О.П. Кириленко. – К.: НІОС, 2000. – 384 с.
4. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України / В.І. Кравченко. – К.: Т-во "Знання", КОО, 1999. - 487 с.
5. Луніна І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин: монографія / І.О. Луніна. – К.: Інститут економічного прогнозування НАН України. – 2006. – 393с.
6. Марченко С.В. Территориальные финансы: учебное пособие / С.В. Марченко. – Пятигорск: КМВ, 2009. – 178с.
7. Павлюк К.В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України: монографія / К.В. Павлюк. – К.: НДФІ, 2006. – 584с.
8. Полозенко Д.В. Доходи бюджету України і напрями їх реструктуризації / Д.В. Полозенко // Фінанси України. – 2005. – № 1. – С. 155 – 157.
9. Пригода Л.В. Механизм функционирования муниципальных образования: монография / Пригода Л. В. – Майкоп: Изд-во МГТУ, 2009. – 245с.
10. Фомина Е.А. Территориальные финансы: реализация принципов бюджетного федерализма: учебное пособие / Е.А. Фомина. – УФА, БАГСУ – 2006. – 163с.
11. Чугунов І.Я. Бюджетна система як інструмент регулювання економічного розвитку: автореферат дисертації на здобуття наук. ступ. д-ра економ. наук: спец 08.04.01 „Фінанси, грошовий обіг і кредит” / І.Я. Чугунов. – Київ: НАН України. Ін-т екон. прогнозування, 2003. – 37 с.