

УДК 336.143.01

**ЗАКОНОДАВЧА І ВИКОНАВЧА ВЛАДА У БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ (НА ПРИКЛАДІ
ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У ПРИКОРДОННИХ РЕГІОНАХ)**

О.Ф. Балацький, д-р екон. наук, професор;
С.М. Фролов, канд. екон. наук, доцент,
Сумський державний університет, м. Суми

У статті розглядаються теоретичні та практичні аспекти розвитку, функції і завдання влади в бюджетному процесі в контексті соціально-економічного розвитку прикордонних територій.

Ключові слова: бюджет, бюджетні відносини, бюджетна політика, прикордонні території.

В статье рассматриваются теоретические и практические аспекты развития, функции и задания власти в бюджетном процессе в контексте социально-экономического развития приграничных территорий.

Ключевые слова: бюджет, бюджетные отношения, бюджетная политика, приграничные территории.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

В Україні більшість прикордонних областей є дотаційними і досить часто не мають достатніх коштів для виконання програм транскордонного співробітництва. У зв'язку з цим необхідно звернути увагу на механізм державної фінансової підтримки розвитку транскордонного співробітництва. Без адекватної фінансової підтримки з боку держави розвиток прикордонних територій є питанням скоріше теоретичних досліджень, ніж практичних кроків та конкретних результатів.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідженнями особливостей організації бюджетної системи і бюджетного процесу України, специфіки бюджетного управління займалися такі вчені, як М. Азаров, О. Василик, В. Геєць, М. Єрмошенко, А. Єпіфанов, М. Карлін, М. Крупка, І. Лук'яненко, І. Луніна, С. Мельник, В. Опарін, К. Павлюк, Ю. Пасічник, І. Сало, В. Федоров, І. Чугунов, І. Школьник, С. Юрій та інші. Проблеми прикордонних територій, особливості їх розвитку та розвитку регіонів розглядали такі вчені, як А. Балян, Ж. Дерій, М. Долишній, В. Кравцов, Н. Мікула, О. Передрій, І. Студенников, Л. Тарангул, Ю. Шолох тощо.

НЕВИРШЕНІ РАНІШЕ ЧАСТИНИ ПРОБЛЕМИ

На сьогоднішній день бюджетне фінансування розвитку прикордонних територій є скоріше формальністю, ніж реальною допомогою у співробітництві держав. За період 2007-2010 років обсяги державної фінансової допомоги за усіма проектами транскордонного співробітництва склали 21 млн грн. Згідно з Концепцією Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011-2015 роки обсяги фінансування планується встановити в розмірі 45 млн грн на рік. Звичайно, враховуючи спектр проблем, що необхідно вирішити, та значну кількість прикордонних регіонів в Україні, ці суми практично не впливають на покращання ситуації. Таким чином, питання фінансування розвитку прикордонних територій на сьогоднішній день можна вважати невирішеним.

МЕТА СТАТТІ

Необхідно переглянути роль, функції і завдання законодавчої і виконавчої влади у бюджетному процесі на основі врахування державної політики у прикордонних територіях.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Перш ніж аналізувати сучасний розвиток регіонів України та роль державного фінансування в ньому, визначимо коло проблем, що характерні для прикордонних територій України:

- депресивність економічного розвитку більшості прикордонних територій;
- низький рівень якості життя на прикордонних територіях;
- значна кількість потенційних емігрантів і трудових мігрантів серед населення внаслідок низького рівня оплати праці та відсутності робочих місць на прикордонних територіях України;
- незадовільний рівень фінансової підтримки спільних транскордонних проектів як з боку уряду, так і з боку місцевих органів влади.

Крім того, можна виділити ряд специфічних проблем, які стримують розвиток прикордонних територій. Ці проблеми є цілком конкретними і їх можна розв'язувати за умов адекватного фінансування:

- недостатня кількість пунктів перетину кордону;
- відсутність належно обладнаних автострад;
- різниця стандартів розміру залізничної колії;
- нерозвинена сервісна інфраструктура – склади, експедиторські і дистрибуційні компанії.

Як бачимо, більшість проблем є прямим чи опосередкованим наслідком економічних проблем прикордонних територій. У той самий час на сьогоднішній день спостерігається така картина, коли основна маса коштів спрямовується на проекти неекономічні, як-от проведення конференцій, круглих столів, культурні програми, мистецькі фестивалі та акції. Ми не заперечуємо важливість цих заходів, але на фоні перелічених вище проблем дані витрати здаються не першочерговими.

Ця проблема, тобто декларативність, показовість заходів у сфері транскордонного співробітництва з мінімумом позитивних наслідків для прикордонних територій, особливо чітко простежується в діяльності єврорегіонів.

Для прикладу візьмемо діяльність єврорегіону «Ярославна». З 25 заходів, що проводились в рамках єврорегіону «Ярославна» за період 2007-2010 роки, до заходів, які умовно можна назвати стимулюючими економічний розвиток Сумської області, можна віднести лише ярмарки та виставки. Жодного проекту економічного розвитку, жодного інвестиційного проекту, жодної програми спільного економічного розвитку, жодного спільного підприємства і тому, як наслідок, проблеми прикордонних територій фактично не вирішуються [5].

Проблемою є ще й те, що розміри державного фінансування є дуже незначними і фактично не дають можливості здійснювати будь-які економічні реформи. Згідно з Державною програмою розвитку транскордонного співробітництва упродовж 2007-2010 років державою планувалося фінансування 16 проектів транскордонного співробітництва на загальну суму 19,78 млн грн, з яких 14,3 млн грн припадало на фінансування з державного бюджету, а решта – з обласних. Зважаючи на те, що в прикордонних територіях проживає від 20 до 25 млн громадян України, отримуємо обсяги фінансування в середньому менше 1 грн на особу. При таких обсягах фінансування про рішення економічних чи соціальних проблем прикордонних територій і мови бути не може [3].

Як орієнтир для розуміння обсягів фінансування для окремих прикордонних територій наведемо індикативні асигнування на програми транскордонного співробітництва, що плануються реалізувати деякими прикордонними регіонами України 2007-2013 рр. (табл. 1).

Як бачимо, загальний обсяг фінансування за цими програмами становить близько 400 млн євро, що в сотні разів вище, ніж наразі фінансується з бюджету України (проаналізовано лише 4 транскордонні програми).

Таблиця 1 – Індикативні асигнування на програми транскордонного співробітництва 2007-2013 рр., млн євро [10]

Транскордонна програма	2007-2010	2010-2013	Разом 2007-2013
Польща-Білорусь-Україна	97,1	89,1	186,2
Угорщина-Словаччина-Україна-Румунія	35,8	32,8	68,6
Румунія-Молдова-Україна	66,1	60,6	126,7
Чорне море	9,0	8,3	17,3

Таким чином, слід констатувати фактичну відсутність участі держави у процесі фінансування прикордонних територій, що унеможливило їх ефективний соціально-економічний розвиток. У той самий час, вирішення проблем прикордонних територій в економічній сфері можливе лише за умови активної фінансової участі держави.

Що стосується нормативно-законодавчого забезпечення розв'язання досліджуваної проблеми, то на законодавчому рівні за розвиток прикордонних територій відповідають Верховна Рада, а також центральні органи виконавчої влади з правом нормативно-правової діяльності. Крім того, на обласному і місцевому рівнях адміністрації та відповідні ради депутатів.

На рівні виконавчої влади за бюджетну складову прикордонного розвитку несуть відповідальність Кабінет Міністрів України і його міністерства та органи на регіональному рівні, а також обласні і місцеві державні адміністрації.

Фактично в Україні більшість фінансових важелів впливу на розвиток прикордонних територій сконцентровано в руках центральних органів влади. І як наслідок, рішення щодо управління прикордонними територіями недостатньо повно враховують реальний стан справ, оскільки не спираються на глибоке знання предмета. Крім того, у роботі центральних органів влади домінують макроекономічні та політичні пріоритети, що зумовлюють «витіснення» транскордонного співробітництва на периферію державної політики України.

Викладене вище приводить до висновку про необхідність перегляду повноважень в бюджетному процесі щодо питань розвитку прикордонних територій у сторону зменшення фінансового впливу з боку центральних органів влади на користь місцевої влади, при цьому як виконавчої, так і законодавчої гілки влади.

Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2010 рік намагалась розвивати завдання і цілі виконавчої та законодавчої влади щодо реформування бюджетного регулювання в частині розвитку прикордонних територій [2]. У рамках реалізації цих завдань упродовж 2010 року планувалося виконання ряду заходів. У законодавчій сфері це розроблення проекту Закону України «Про території перспективного розвитку», метою якого є визначення шляхів законодавчого врегулювання активізації підприємницької

діяльності на територіях, які внаслідок об'єктивних причин мають значні перешкоди для реалізації їх високого потенціалу соціально-економічного розвитку. Виходячи зі специфіки прикордонних територій, вони мали всі шанси бути віднесеними до територій перспективного розвитку.

Згідно з Програмою проект Закону мав бути розроблений у другому кварталі 2010 року, а згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 січня 2010 р. «Про схвалення Концепції Закону України «Про території перспективного розвитку» Міністерство економіки разом із зацікавленими центральними та місцевими органами виконавчої влади мали розробити з урахуванням положень Концепції, схваленої цим розпорядженням, та подати у тижневий строк Кабінетові Міністрів України проект Закону України «Про території перспективного розвитку». Тобто на кінець січня 2010 р. проект Закону України «Про території перспективного розвитку» мав розглядатись та затверджуватись Кабінетом Міністрів України. Станом на кінець четвертого кварталу 2010 року проекту Закону в природі не існувало [7].

Ще одним важливим кроком влади у напрямку вирішення проблем прикордонних територій мало бути розроблення Міністерством економіки України та місцевими органами виконавчої влади програм подолання депресивності територій. На жаль, жодної такої програми розроблено не було.

Найбільш важливим з точки зору вирішення фінансових проблем прикордонних територій є створення механізму державної фінансової підтримки проектів транскордонного співробітництва, відібраних для реалізації в рамках виконання Програм прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства та партнерства, інших програм ЄС та державних програм розвитку транскордонного співробітництва у формі Міжвідомчої комісії з питань підтримки транскордонного співробітництва.

Згідно з Програмою він мав бути створений у першому півріччі 2010 року. В даному питанні влада найбільш яскраво продемонструвала парадоксальність власних планів та фактичних дій. Почнемо з того, що цей орган вже існував, починаючи з 2003 року. Інше питання, що дії його були неефективними. Очевидно, що в пункті Програми під утворенням цього органу малось на увазі підвищення дієвості його діяльності. Втім, практичні дії влади підтвердили хибність цього міркування. 2 червня 2010 року Кабінет Міністрів України своєю постановою ліквідував цілий ряд консультативних та допоміжних органів, серед яких і Міжвідомчу комісію з питань розвитку транскордонного співробітництва та сврорегіонів [9].

Перспективним у цьому напрямку, на нашу думку, є реанімація на рівні держави органу, що відповідає за транскордонне співробітництво. Цей орган займався б контролем за реалізацією проектів транскордонного співробітництва та регулював фінансові потоки з метою спрямування їх на найбільш пріоритетні напрямки розвитку. Відсутність єдиного державного координуючого органу фактично призводить до відсутності єдиної державної політики з питань розвитку прикордонних територій, оскільки специфіка прикордонних територій обумовлює участь цілого ряду державних інституцій, у сферу дії яких потрапляють прикордонні території (Міністерство економіки, Міністерство фінансів, Міністерство закордонних справ та інші галузеві міністерства), які у той самий час абсолютно байдужі до проблем прикордонних територій, оскільки конкретно їх розвиток не є прерогативою цих органів. Результатом цього є те, що реалізовані проекти не є системними і здебільшого мають випадковий характер. Таким чином, необхідно, що цілком відповідає Програмі Президента, розробити Положення про державний орган, метою якого є розвиток прикордонних територій з відповідним рівнем прав та фінансуванням.

Взагалі, що стосується розвитку прикордонного співробітництва, то влада вочевидь не відносить його до першочергових напрямків. Перелік державних (цільових) програм, що планувалося фінансувати у 2010 році, складався зі 120 позицій (програм), жодна з яких прямо не пов'язана з прикордонними територіями та їх проблемами. Окремим розділом чи хоча б пунктом у Програмі розвиток та вирішення проблем прикордонних територій не виділено. Висновок з цього один – не зважаючи на формальні ознаки зацікавленості влади в розвитку прикордонних територій, реальних кроків не робиться і не планується робити в найближчому майбутньому [2].

Проблема фінансування є ключовою в розвитку прикордонних територій та вирішенню їх проблем. Згідно із Законом України «Про транскордонне співробітництво» фінансування проектів (програм) транскордонного співробітництва здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, бюджету Автономної Республіки Крим, місцевих бюджетів на відповідний рік, а також інших джерел, не заборонених законом. Для спільного фінансування проектів (програм) транскордонного співробітництва можуть використовуватися кошти міжнародної технічної допомоги, кредитні ресурси міжнародних фінансових організацій.

На даний час основними джерелами фінансування проектів транскордонного співробітництва є лише кошти місцевих бюджетів і міжнародної технічної допомоги, внаслідок чого уповільнилися темпи розвитку транскордонного співробітництва.

Незважаючи на формальні ознаки зміни відношення держави до питання розвитку прикордонних територій – прийняття значної кількості нормативно-правових актів з питань розвитку регіонів та транскордонного співробітництва, реальне відношення, яке проявляється у практичних кроках (обсяги фінансування), не змінилось. Про це свідчить аналіз Концепції Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011-2015 роки, згідно з якою обсяг видатків з державного бюджету на реалізацію проектів транскордонного співробітництва орієнтовно становитиме не менш як 45 млн грн. [6].

Згідно з Концепцією передбачається створення комплексної системи розвитку транскордонного співробітництва, з урахуванням якої здійснюватиметься фінансування проектів транскордонного співробітництва на всій території країни за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, міжнародної технічної допомоги та коштів суб'єктів транскордонного співробітництва. Втім, практичний механізм впровадження даної системи, як і конкретні бачення системи, відсутні.

В умовах недостатнього фінансування не менш важливою проблемою є скорочення обсягів та неефективність структури іноземних інвестицій, що посилює структурні диспропорції в промисловості та негативно впливає на конкурентоспроможність прикордонних територій.

Необхідно чітко визначити державні пріоритети з точки зору напрямів інвестицій і надавати перевагу тим з них, що спрямовані в розвиток економіки регіону, а також мають інноваційну спрямованість.

Такий підхід має бути покладений в основу для формування на базі відповідних міжурядових угод міжрегіональних програм співробітництва, які визначатимуть пріоритетні напрями міжнародної співпраці та передбачатимуть механізми реалізації спільних інвестиційних проектів. Це забезпечить концентрацію державних і місцевих ресурсів на життєво необхідних напрямках [1].

З точки зору практичної реалізації даної тези доцільним, на нашу думку, є створення українського державного фонду з фінансування розвитку прикордонних територій, з якого могли би отримувати фінансування проекти, спрямовані на розвиток економіки у прикордонних регіонах України. Це стало вагомим стимулом для активізації інвестиційної діяльності у прикордонній зоні.

Важливим елементом активізації та підвищення інвестиційного потенціалу прикордонних територій є пільговий режим економічної діяльності у формі вільних митних зон, транзитних зон, технологічних і промислових парків, кластерів.

Фінансова роль держави у цьому разі буде набирати форми податкових пільг, підвищених норм амортизації (тобто фактично звуження податкової бази або непряме фінансування), а також фінансова підтримка в реалізації проектів транскордонного співробітництва, зокрема шляхом введення окремої субвенції Державного бюджету місцевим бюджетам на розвиток транскордонного співробітництва.

Основний тягар бюджетного фінансування прикордонних територій та програм з їх розвитку лягає на обласні та місцеві бюджети, втім, спостерігається значна регіональна диференціація за бюджетними потенціалами не на користь прикордонних територій.

При середньому по Україні розмірі видатків з місцевих бюджетів на одну особу 1926,5 грн. у Луганській, Донецькій, Сумській областях значення цього показника становило відповідно 1697,2; 1715,6; 1714,9 грн. При цьому, наприклад, відповідний показник м. Києва становив 3013,1 грн тощо. Таким чином, необхідно змінити систему перерозподілу бюджетних коштів між місцевими бюджетами таким чином, щоб вирівняти можливість та потреби різних за рівнем економічного розвитку регіонів України.

Незадовільною, на нашу думку, є структура видатків бюджету. Так, частка видатків соціального спрямування у Державному бюджеті України у січні-вересні 2009 р. збільшилася і становила 47,5%, що перевищує відповідні показники 2007 і 2008 років. Отже, роль бюджету як інструменту розвитку, в том числі розвитку прикордонних територій, фактично відсутня.

Аналіз Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2015 року свідчить, що змін на користь збільшення обсягів витрат на розвиток економіки прикордонних територій не планується. Згідно зі Стратегією державна підтримка має бути спрямована на розвиток прикордонного і транскордонного співробітництва у сфері розбудови інфраструктури, переважно транспортної, та охорони навколишнього середовища, територіального планування, активізації туризму [4]. Розвиток економіки прикордонних територій, таким чином, не визначений як пріоритетний.

Що стосується напрямів зі зміни ситуації, яка склалася, то з організаційної точки зору це можна здійснити шляхом створення спеціальних фінансових фондів за участі держави, які б були спрямовані на вирішення проблем та стимулювання розвитку прикордонних територій. Ці фонди могли би отримувати фінансування для проектів, спрямованих на розвиток економіки у прикордонних регіонах України.

Очевидною є необхідність розроблення і впровадження комплексу державних цільових програм з підтримки та розвитку прикордонних територій.

Потенційним джерелом фінансування розвитку прикордонних територій міг би стати індикативний фінансовий пакет для України у рамках Національної індикативної програми на 2007-2010 роки, який становив 494 мільйони євро. Втім, детальне вивчення цього фінансового пакета приводить до висновку, що прикордонні території не були об'єктом фінансування, хоча в документі є навіть спеціальне посилання, що прикордонні території є об'єктом програм транскордонного співробітництва [8].

Таким чином, вважаємо за необхідне в плані розвитку ролі, функцій і завдань законодавчої і виконавчої влади у бюджетному процесі на основі врахування державної політики у прикордонних територіях, внести розвиток прикордонних територій, принаймні в економічній та соціальній сферах до пріоритетів у державній політиці та державному фінансуванні.

ВИСНОВКИ

На сьогодні у сфері державного фінансування розвитку прикордонних територій накопичилась критична маса проблем, що вимагають негайного вирішення. Їх аналіз дозволив сформулювати перелік першочергових заходів з удосконалення ролі виконавчої та законодавчої влади у фінансуванні розвитку прикордонних територій, до яких слід віднести: розвиток економіки прикордонних територій як державний пріоритет; підвищення ролі держави і державного фінансування в транскордонному співробітництві; якісні зміни в розмірах державного фінансування; зменшення фінансового впливу з боку центральних органів влади на користь місцевої влади; удосконалення нормативного забезпечення, зокрема прийняття закону «Про території перспективного розвитку»; розроблення і впровадження програм подолання депресивності територій, зокрема прикордонних; запровадження єдиного державного органу регулювання транскордонного співробітництва і розвитку прикордонних територій; фактична реалізація норм законів та інших нормативно-правових актів, на заміну їх формальній декларації; створення українського державного фонду з фінансування розвитку

прикордонних територій як інституції розвитку інвестиційного потенціалу прикордонних територій; реанімація спеціальних економічних зон та впровадження нових форм транскордонного співробітництва з відповідними змінами в бюджетному процесі; зміна структури видатків бюджету на користь статей економічного розвитку; створення спеціальних державних фондів з підтримки транскордонного співробітництва; розроблення та реалізація державних цільових програм з розвитку прикордонних територій; удосконалення нормативно-правової бази щодо визначення депресивних територій і фінансування їх розвитку.

SUMMARY

The article focuses on theoretical and practical aspects of the role, functions and tasks of the government in the budget process with regard to the socio-economic development of border areas.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Волошин В.І. Шляхи підвищення інноваційно-інвестиційного потенціалу регіону як фактора розвитку транскордонного співробітництва [Електронний ресурс] / В.І. Волошин, І.Г. Бабєць. - Режим доступу: – <http://niss.lviv.ua/analytics/131.htm>
2. Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2010 рік : Закон України від 20.05.2010 № 2278-17 [Текст] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). - 2010. - N 33. - С.470
3. Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2007-2010 роки. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2006 р. N 1819 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1819-2006-%EF>
4. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. N 1001 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1001-2006-%EF>
5. Свєрорегіон Ярославна [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://oblrada.sumy.ua/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=102&Itemid=456
6. Концепція Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011-2015 роки від 15 вересня 2010 р. N 1838-р [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1095.7697.0>
7. Концепція Закону України «Про території перспективного розвитку» : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 січня 2010 р. N 110-р [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1095.5955.0>
8. Національна індикативна програма на 2007-2010 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3fart_id=224180636&cat_id=223281197&ctime=1245677284023
9. Про ліквідацію деяких консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 червня 2010 р. N 397 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=397-2010-%EF>
10. European Neighbourhood & Partnership Instrument. Strategy Paper 2007-2013. Indicative Programme 2007-2010. Executive Summary [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://ec.europa.eu/>

Надійшла до редакції 29 квітня 2011 р.

Отформатировано: английский (США)

Отформатировано: английский (США)

Отформатировано: английский (США)

Отформатировано: английский (США)

Отформатировано: английский (США)