

УДК 336.131

С.М. Фролов, канд. екон. наук, доц.,
Сумський державний університет

БЮДЖЕТНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ

У статті проведено аналіз законодавчої бази та чинної системи бюджетного регулювання розвитку регіонів, доведено, що низька дієвість бюджетного регулювання на регіональному рівні зумовлена відсутністю чіткого механізму фінансової підтримки соціально-економічного розвитку проблемних регіонів, недосконалістю механізму бюджетного інвестування та середньострокового бюджетного планування; окреслено напрями становлення таких механізмів з метою підвищення ефективності державної регіональної економічної політики та зростання ролі місцевих органів влади у вирішенні проблем регіонального розвитку.

Ключові слова: бюджетні інвестиції, децентралізація бюджетної системи, депресивні території, державна регіональна політика.

Постановка проблеми. Головною метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Проте безсистемність державної політики та діяльності в цій сфері стала однією з важливих причин стримування комплексного соціально-економічного розвитку та стабільності в державі, ускладнення умов для зміцнення позицій України у міжнародному економічному співробітництві, повільного здійснення ринкових перетворень на місцях, виникнення та загострення багатьох соціальних, економічних, екологічних та інших проблем. Необхідність прискорення поступу України на шляху сталого розвитку, економічного зростання, поєднаного з активною соціальною політикою держави, демократизацією всіх складових суспільного життя, потребує формування якісно нової державної регіональної політики [9].

Однією з основних ознак демократичного суспільства є відповідальність органів влади за забезпечення соціально-економічного розвитку держави та її окремих регіонів. Вагомим державним інструментом, який формує соціально-економічні показники в державі, є Державний бюджет України, через який перерозподіляється більше третини ВВП (у більшості країн світу).

Складність вирішення питань бюджетного регулювання територіального розвитку зумовлюється диспропорційністю територіального розвитку і деяким суб'єктивізмом у розподілі бюджетних ресурсів. Теоретичні, методологічні і прикладні аспекти побудови ефективної бюджетної політики на рівні держави та регіонів, становлення міжбюджетних відносин досліджені в працях українських вчених І. Алексеева, С. Буковинського, П. Буряка, А. Буряченка, О. Василика, В. Геєця, Ю. Глущенко, О. Гордея, М. Долішнього, Б. Данилишина, О. Дроздовської, В. Коваленка, М. Корецького, В. Кравченка, М. Крупки, О. Кузьміна, М. Кульчицького, О. Лилика, І. Луніної, А. Лук'янченка, В. Опаріна, К. Павлюка, М. Палія, І. Руденко, Л. Тарангул, І. Чугунова, М. Чумаченка, С. Юрія. Віддаючи належне дослідникам, які працюють над теорією та методологією міжбюджетних відносин, слід відзначити, що назрілі завдання проведення

бюджетної реформи вимагають подальших наукових пошуків, ґрунтовних досліджень, зокрема, закріплення доходів, розподілу видатків, визначення міжбюджетних трансфертів та ін.

Мета статті – розробка пропозицій щодо подальшого реформування бюджетного механізму, яке б дозволило державі та місцевим органам самоврядування використовувати бюджет як дієвий інструмент регулювання регіонального розвитку; адже досі в Україні не вдалося вирішити завдання використання бюджету як знаряддя активного впливу на економічні процеси на регіональному рівні, стимулювання розвитку підприємництва, залучення інвестицій в економіку регіонів, пріоритетного розвитку депресивних і проблемних територій.

Виклад основного матеріалу. Бюджетна політика має сприяти підтримці темпів економічного зростання, зниженню соціальної нерівності, досягненню високої ефективності державних витрат, боротьбі з бідністю. Найважливішим завданням бюджету є підтримка в довгостроковому періоді макроекономічної стабілізації.

Забезпечення цілеспрямованого впливу на темпи та якість економічного зростання потребує формування відповідної системи бюджетного регулювання, спрямованої на управління результатами на основі використання сукупності механізмів бюджетної підтримки, удосконалення інституційного забезпечення фінансово-економічних перетворень.

У зв'язку з цим актуальним є передавання прав і пов'язаної з ним відповідальності за розвиток регіонів з центру на місця, від уряду до місцевих органів влади, тобто регіоналізація.

Вона є загальносвітовою тенденцією у розвитку соціально-економічної діяльності країн. Вона передбачає децентралізацію влади та управління, делегування державою певних повноважень на рівень регіонів. Регіоналізація наближує систему управління до об'єкта, яким управляють, а саме: регіональні органи влади та управління до інтересів і потреб суб'єктів життєдіяльності на території регіону. У розвитку регіоналізму найбільш істотним є не автономія регіону сама по собі. Головне полягає в тому, що надана регіону певна незалежність примушує місцеві органи влади і управління до реалізації цілей і пріоритетів соціально-економічного розвитку гнучким і оперативним чином реагувати на зміни в регіоні та в зовнішньому, стосовно до нього, середовищі [4]. Фінансова децентралізація вважається найефективнішою формою управління бюджетними коштами на місцях. Її основою є принцип зменшення ступеня впливу центру на розвиток регіонів і регіональної економіки зокрема. Фінансова децентралізація передбачає процес розподілу функцій і повноважень, а також фінансових ресурсів і відповідальності між центральним і місцевими рівнями управління.

Бюджетна реформа, що розпочалась в Україні з прийняттям Бюджетного кодексу в 2001 році, на жаль, не призвела до підвищення самостійності місцевих бюджетів, а головне – пов'язаної з нею відповідальності місцевих органів влади за соціально-економічний розвиток власних територій. На нашу думку, проблема підвищення відповідальності місцевої влади за регіональний розвиток, децентралізація бюджетної системи, підвищення стимулів місцевої влади щодо активного впливу на розширення податкової бази в регіоні може бути вирішена шляхом перегляду положень Бюджетного кодексу щодо розмежування доходів між рівнями бюджетів і передавання в розпорядження місцевої влади додаткових доходних джерел. Концентрація значних фінансових ресурсів у місцевих бюджетах України дозволить органам виконавчої влади регіонів мати фінансову базу для реалізації своїх повноважень і сформує основу для забезпечення бюджетної безпеки регіону.

Також важливим завдання є реформування механізму бюджетного вирівнювання, в основі якого має бути формування зацікавленості бюджетів-донорів передавати кошти в межах міжбюджетних трансфертів з метою стимулювання економічної ініціативи на місцях, залишаючи певну частку сум перевиконання доходів у розпорядженні місцевих органів влади. Ці заходи мають прискорити процес побудови бюджетно-фінансової системи, відповідної демократичним принципам існування, із відповідністю фінансових ресурсів

повноваженням усіх ланок управління. Зміна акцентів політики вирівнювання потребує, крім змін у законодавчій системі, формування громадської думки щодо необхідності передання коштів окремих регіонів до державного бюджету з метою їх подальшого перерозподілу до регіонів з низькими фінансовими можливостями. Необхідно припинити практику масштабного вилучення фінансових ресурсів у регіонів з наступним їх перерозподілом і надати перевагу методам стимулювання економічної ініціативи на місцях. У такий спосіб можна уникнути утриманських настроїв у регіонів-реципієнтів.

Щодо створення механізму ліквідації територіальних диспропорцій у розвитку, вирішення проблем депресивних регіонів, то ефективно вирішити це питання в ході бюджетної реформи не вдалося. Бюджетний кодекс взагалі не пропонує механізмів вирішення цих проблем, оскільки формульний підхід до розрахунку міжбюджетних трансфертів стосується лише бюджетів поточного фінансування, кошти яких використовуються здебільшого на утримання вже існуючої мережі бюджетних установ, що жодним чином не сприяє завданню ліквідації дисбалансів регіонального розвитку.

Прийняття у вересні 2005 року Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів” стало однією з перших спроб законодавчо встановити механізм забезпечення державної регіональної економічної політики та розвитку регіонів України [8]. Закон визначив поняття депресивної території, що зумовило використання формалізованого механізму визначення територій, що потребують державної підтримки, на відміну від суб’єктивних рішень уряду, як було до того. Проте існує висока ймовірність частоті зміни територій зі статусом “депресивна” або зростання їх кількості тому, що показник “найбільш депресивного” присвоюється після щорічного, згідно з законом, моніторингу регіонів. Оскільки державна підтримка депресивних територій хоча б трохи підвищуватиме основні критеріальні показники репресивності вище від аналогічних показників у сусідніх регіонах, це викликатиме ротацію в списку депресивних, що не вирішує їх проблем. Адже подолання проблем у регіональному розвитку – справа не одного року, що призводить лише до неефективного “розпорошення” бюджетних коштів та управлінських зусиль.

Щоправда, законом передбачено, що статус депресивної може закріплюватися за територією не більше семи років, однак збільшення кількості таких територій після щорічного моніторингу показників призведе або ж до різкого збільшення бюджетних витрат на здійснення державної регіональної політики, або ж, що більш імовірно, знову ж таки до неефективного витрачання бюджетних коштів, за умови, що бюджетні витрати на регіональну політику залишаться в межах 0,2 % доходів державного бюджету, як це закріплено в законі [8].

Подальший розвиток механізму ліквідації територіальних дисбалансів і вирішення проблем депресивних територій відбулися із затвердженням у липні 2006 року Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року [2]. Цей документ визначає основні завдання державної регіональної політики, яка має бути спрямована на створення умов для поетапного подолання диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів. Пріоритетним напрямом стратегії є реструктуризація економічної бази окремих регіонів, підвищення продуктивності сфер економіки в регіонах і підтримка нових видів діяльності, що сприятиме більшій зайнятості населення. Це здійснюватиметься шляхом збільшення обсягу інвестицій в економіку регіонів. Зокрема, наданням субвенцій для створення нових підприємств, формування державної та регіональної інфраструктури залучення інвестицій, розвитку сфери туризму. У законі “Про Державний бюджет України на 2009 рік” виділено на реалізацію інвестиційних проектів соціально-економічного розвитку регіонів – 1,5 млрд. грн. і зазначено їх цільове використання, що зменшує непрозорість розподілу цих коштів між регіонами [7].

Відсутність стимулювання місцевих і регіональних органів місцевого самоврядування докладати власних зусиль щодо подолання проблем розвитку своїх територій є головним недоліком такого підходу. Тому що регіон, який з року в рік отримуватиме все кращі показники економічного та соціального розвитку, автоматично позбавлятиметься

державної фінансової підтримки. Завдання розвитку регіонів вимагає безумовної участі місцевої влади, створення мотиваційних чинників усередині самих регіонів і положення стратегії, а запроваджуваний механізм фінансування розвитку регіонів створює враження “нав’язування” цих підходів “згори” – з центру.

Об’єктом державної підтримки депресивних регіонів мають бути не місцеві органи влади, а підприємства та населення, що знаходяться на даній території. Така підтримка має спрямовуватись на пом’якшення негативних соціальних процесів і прискорення структурної перебудови економіки регіону. Через загрозу розпорошення коштів, як це було на практиці, сьогодні видається доцільним також надання регіонам конкретної адресної допомоги, в обхід місцевих органів влади більш високого рівня (обласних, районних). Необхідно повністю виключити механізм посередників при розміщенні бюджетних коштів, що мають проходити каналами Державного казначейства.

Державна регіональна та бюджетна політика не повинні замикатися на вирівнюванні соціально-економічного розвитку регіонів через систему трансфертів, а мають бути спрямовані на підтримку “точок зростання”, оскільки обмеження бюджетної спроможності держави може призвести лише до “вирівнювання всіх у бідності” [10].

Соціально-економічний розвиток держави вимагає поглибленого розуміння ролі бюджету в економічній системі країни. На цьому етапі розвитку перед Україною постає питання якісної віддачі від бюджетної складової економічної системи. Це потребує створення принципово нових підходів і процедур ефективного використання коштів бюджетів усіх рівнів, поліпшення прозорості та зрозумілості бюджету для громадськості, підвищення якості наданих державних послуг.

Важливим завданням бюджетної політики у сфері розвитку економіки регіонів є створення умов для активізації інвестиційної активності. Це стосується насамперед збільшення обсягу інвестиційної діяльності держави, а також недержавних вітчизняних і зарубіжних інвесторів. Не применшуючи важливості іноземних інвестицій, необхідно акцентувати увагу на внутрішніх інвестиціях (національних).

На сьогодні проблема пошуку внутрішніх джерел інвестування, активізація інвестиційної діяльності на рівні регіонів є надзвичайно актуальні. Економічний розвиток будь-якого регіону і України в цілому, а також залучення іноземних інвестицій неможливі, якщо національний капітал не працюватиме ефективно. Сьогодні ринок потребує диверсифікації внутрішніх джерел інвестування, пошуку нових методів залучення інвестицій, зміни регіональної інвестиційної політики. Це може бути участь регіональних органів державної влади у суспільному фінансуванні проектів, надання кредитів за зниженими обліковими ставками, фінансування проектів за рахунок випуску цінних паперів тощо [5].

Використання бюджетних інструментів, таких як бюджетні інвестиції, дозволяє впливати на споживчий попит у країні, на розвиток галузей, створення сприятливих умов для підприємницької діяльності та розвитку людського капіталу. Однозначних оцінок впливу бюджетних інвестицій на розвиток економіки окремого регіону або держави в цілому в економічній літературі немає. Позиція економістів з цієї проблеми залежить в основному від того, яку роль вони відводять державі в регулюванні економічних процесів. Варто зауважити, що в будь-якому випадку бюджетні інвестиції повинні спрямовуватись на вирішення пріоритетних завдань, які ставить перед собою регіон.

Особливістю таких бюджетних інвестицій, як капітальні вкладення, є наявність перерозподільного ефекту, який поширюється на різні сектори економіки і може забезпечувати зменшення соціальної нерівності, вирівнювання економічного розвитку районів тощо. Проте такі інвестиції повинні мати невелику частку бюджетних витрат, оскільки проконтролювати доцільність їх здійснення та ефективність використання досить складно.

Іншою формою бюджетних інвестицій є створення та підтримка функціонування державних і комунальних (муніципальних) підприємств. Існують сфери економічної

діяльності, суб'єкти господарювання яких функціонують більш ефективно. До них, як правило, належать природні монополії або галузі, в яких єдиними споживачами продукції є держава чи органи місцевого самоврядування. Вирішення проблеми ефективності інвестицій вимагає насамперед поліпшення відповідних бюджетних процедур. Українським нормам і правилам бракує прозорих пріоритетів і формалізованих критеріїв, на основі яких здійснюється відбір інвестиційних проектів. Рішення про використання державних коштів з метою фінансування певних інвестиційних проектів недостатньо узгоджуються між різними органами державної влади, причому окремі компоненти інвестиційних витрат, інвестиції та поточні видатки, коротко- та довгострокові цілі досить слабо пов'язуються між собою.

Ще одне завдання, яке потребує вирішення, – запровадження в Україні середньострокового бюджетного планування, що дасть змогу складати більш реальні плани інвестиційної діяльності держави з розподілом за ними відповідних ресурсів для повного забезпечення їх реалізації. Розробка та прийняття таких планів є переходом до вищого ступеня бюджетного планування, тому потребує детального обґрунтування та узгодження середньострокових планів із поточними [4].

Більшість іноземних спостерігачів зазначають, що найсуттєвішою суспільною проблемою в Україні визначено корупцію. Корумпованість породжує високий рівень недовіри до основних інститутів влади, зокрема й правоохоронних органів і судової системи, що свідчить про низьку якість послуг, які надає держава [6]. Головною метою держави в Україні є створення сильних та ефективних державних інституцій, які б викликали довіру як у населення країни, так і в іноземних представників. Це дозволить державі ефективно використовувати свої інструменти для забезпечення економічного розвитку країни [6].

Висновки. Отже, подальша бюджетна реформа, на нашу думку, має проводитися в напрямі її децентралізації та забезпечення місцевих органів влади додатковими дохідними джерелами, що залежать від результативності функціонування економіки регіону. Державна регіональна політика, використання фінансових інструментів державного впливу на регіональний розвиток мають опиратися на чітко розроблені процедури визначення депресивних регіонів, які потребують державної підтримки на основі системи критеріїв, що якнайповніше описують проблеми та “вузькі місця” соціально-економічного розвитку територій. Такі процедури мають базуватися не лише на державній фінансовій підтримці депресивних регіонів, а й ураховувати власні зусилля органів місцевого та регіонального самоврядування, стимулювати останні до активізації впливу на розвиток підвідомчих територій.

Позитивними результатами від запропонованих змін стануть оптимізація та стабілізація фінансових потоків у країні; зростання наповненості дохідної частини місцевих бюджетів і розширення законодавчих рамок, у межах яких місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування можуть приймати рішення; розвиток місцевої ініціативи; вирівнювання соціальних показників; зменшення соціальної напруженості. У довгостроковому вимірі органи місцевого самоврядування мають, відповідно до ратифікованої Україною Європейської хартії місцевого самоврядування, стати реальними господарями території: володіти усією повнотою повноважень і матеріально-фінансових ресурсів щодо самостійного вирішення питань місцевого значення та виконання делегованих функцій держави, сприяти соціально-економічній стабілізації і розвитку територій.

Список літератури

1. Бюджетний кодекс України [Текст] // Урядовий кур'єр. – 2001. – 27 липня.
2. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року [Текст] // Офіційний вісник України. – 2006. – № 30. – С. 36. – Ст. 2132.
3. Інноваційний розвиток: угорський досвід та українські реалії [Текст] // Дзеркало тижня. – 10 лютого. – 2007.

4. Кудрин, А. Л. Трехлетний бюджет – бюджет диверсификации экономики [Текст] / А. Л. Кудрин // Финансы. – 2007. – № 4. – С. 3–8.
5. Пономаренко, В. С. Методологічні аспекти стратегічного управління інвестиційними процесами [Текст] / В. С. Пономаренко // Фінанси України. – 2002. – № 10. – С. 3–6.
6. Потенціал України та його реалізація: спільний аналітичний звіт Міністерства економіки України, Міністерства фінансів України та національного банку України (2008 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.icps.kiev.ua>.
7. Про Державний бюджет України на 2009 рік [Текст] : Закон України від 26.12.2008 № 835-VI // Урядовий кур'єр. – 2008. – № 246.
8. Про стимулювання розвитку регіонів [Текст] : Закон України від 08.09.2005 № 2850-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – С. 548.
9. Указ Президента України [Електронний ресурс] від 25 травня 2001 року № 341/2001. – Режим доступу : www.rada.gov.ua.
10. Швець, В. Я. Концептуальні підходи до вдосконалення системи міжбюджетних трансфертів [Текст] / В. Я. Швець // Фінанси України. – 2005. – № 5. – С. 23–31.

Summary

Analysis of legislative base and operating system of the budgetary regulation of territorial development is conducted in the article, it is proved that low effectiveness of the budgetary regulation at regional level is caused by absence of clear mechanism of sponsorship of socio-economic development of problem regions, imperfection of mechanism of budgetary investment and medium-term budgetary planning; mechanism development directions of with the purpose of public regional economic policy efficiency increase and growth of local authorities role in working out problems of regional development is indicated.

Отримано 04.12.2009