

О.П. Крайник

## **Бюджетне управління соціально-економічними процесами в регіоні**

*Висвітлено роль управління бюджетним процесом у формуванні регіональної економічної політики та у забезпеченні соціального розвитку територіальних громад. Показано роль органів місцевої влади у сфері управління бюджетним процесом на місцевому рівні. Проаналізовано джерела збільшення надходжень до місцевих бюджетів як важливого джерела соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень. Ключові слова: управління бюджетним процесом, децентралізація управління фінансовими ресурсами, регіональна соціально-економічна політика, органи місцевої влади.*

Управління бюджетним процесом є важливою складовою державної регіональної економічної політики, а бюджет – основним інструментом державного регулювання соціально-економічних процесів у регіонах. Змістом управління бюджетним процесом є розробка основних напрямів формування та використання бюджетних коштів, виходячи з необхідності вирішення завдань, які стоять перед територіальною громадою на даному етапі її розвитку. У сучасних умовах розвитку економіки, коли підвищується роль держави в управлінні соціально-економічними процесами, особливо важливо визначити основні напрями бюджетних видатків з метою забезпечення стратегічної спрямованості розвитку економіки країни та регіонів, що формує актуальність теми статті.

Метою статті є визначення ролі управління бюджетним процесом та впливу регіональних органів державного управління і місцевого самоврядування на формування місцевої бюджетної політики та соціально-економічний розвиток територіальних громад у регіонах.

Отже, бюджет є важливим інструментом впливу на розвиток економіки і соціальної сфери. За його допомогою держава, забезпечуючи перерозподіл валового внутрішнього продукту, змінює структуру суспільного виробництва, впливає на результати підприємницької діяльності, здійснює соціальні реформи. При цьому держава застосовує різні форми впливу на економіку – надання субсидій організаціям і населенню, здійснення державних інвестицій, бюджетне фінансування галузей, що визначають науково-технічний прогрес, досягаючи таким чином у кінцевому результаті змін економічних пропорцій. Бюджет широко використовується для міжгалузевого і територіального перерозподілу фінансових ресурсів з урахуванням вимог найраціональнішого розміщення виробничих сил, економічного зростання в усіх регіонах та у державі в цілому. Можливості використання бюджету в управлінні на макроекономічному рівні пов'язані з умовами і результатами виробництва, рівнем розвитку економічних відносин.

Виникнення бюджетних відносин і зміни в них відбуваються внаслідок розвитку економіки, яка є передумовою і одночасно об'єктом їх впливу. У перерозподілі вартості між сферами суспільної діяльності, територіями, окремими групами громадян саме в задоволенні таких суспільно необхідних потреб і полягає основна регулююча роль бюджету.

У процесі управління бюджетним процесом створюються умови для розв'язання найважливіших завдань державного впливу на соціальну сферу та еконо-

мічний розвиток. Необхідність забезпечення узгодженого функціонування всіх елементів бюджетної системи і важливість своєчасного вирішення наявних суспільних проблем призводять до того, що бюджетний процес стає об'єктом державного управління. В той же час Європейська хартія про місцеве самоврядування передбачає його відокремленість від державної влади, повну незалежність і самостійність у здійсненні покладених на нього функцій у межах своєї компетенції. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" [1] формує певні кроки в напрямі наближення до загальноприйнятих стандартів у цій сфері. Децентралізація процесів ухвалення рішень забезпечує вплив місцевої влади на розвиток території, а фіскальна децентралізація забезпечує можливість узгодження потреб територіальної громади з її фінансовими можливостями. При тому ефективність фінансової системи України буде досягнута лише у випадку фінансової спроможності і фінансової самостійності окремої території, тобто при досягненні оптимального рівня децентралізації фінансових ресурсів держави.

Фінансову незалежність місцевого самоврядування слід розглядати як межі можливостей економічної діяльності на основі економічної ефективності та раціональності, здатність місцевих органів влади до самостійного вирішення питань, що входять до їх компетенції з метою забезпечення підвищення ефективності соціально-економічних процесів у регіоні. Ступінь фінансової самостійності місцевих органів влади характеризує незалежність держави в цілому, потенційні можливості її економічного розвитку, рівень демократичних прав і свобод громадян. Держава не може успішно розвиватися і процвітати, не надаючи гарантій фінансової незалежності місцевим органам влади. Стаття 142 Конституції України встановлює, що матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, природні ресурси, які є власністю територіальних громад. Територіальна громада має право на формування власного бюджету, створення позабюджетних, валютних, резервних фондів грошових коштів. Бюджетно-фінансова децентралізація є результатом розподілу повноважень та їх узгодження між виконавчою та представницькою владою. Рівень бюджетно-фінансової децентралізації є показником рівня бюджетної і податкової автономії місцевих органів щодо управління розвитком територій. Розвиток закладених Конституцією положень, спрямованих на закріплення ролі органів місцевої влади у соціально-економічному розвитку регіонів та реалізації державної регіональної політики, передбачає істотне підвищення ролі та відповідальності місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, територіальних громад за розвиток регіонів. Саме на це повинна бути спрямована адміністративна реформа, основними завдання якої є: розмежування повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на основі дотримання принципів субсидіарності, децентралізації та деконцентрації державного управління; реформування системи адміністративно-територіального устрою України; удосконалення механізмів взаємодії центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері державного стимулювання розвитку регіонів; поліпшення кадрового забезпечення місцевого самоврядування, удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації її працівників.

У цій ситуації органи місцевого самоврядування, будучи незалежною інституцією, яка вибирається і підпорядковується лише територіальній громаді, є повною мірою відповідальними за виконання покладених функцій, за добробут кожної адміністративно-територіальної одиниці.

В цілому, демократизація управління соціально-економічним розвитком України радикально впливає на зміну функцій та ролі місцевих органів влади у формуванні бюджетної політики регіону. Доцільність цього процесу пов'язана з необхідністю реалізації ресурсного потенціалу регіонів, підвищення відповідальності місцевих органів влади за забезпечення достойного рівня життєдіяльності населення регіону. Україна в останні роки зробила важливі кроки у становленні та конституційному закріпленні основ місцевого самоврядування. Відбулася трансформація структури місцевої влади, змінилися погляди на місце та роль місцевого самоврядування у ствердженні України як європейської демократичної країни.

Питанням ефективного функціонування всієї системи владних відносин є розподіл функціональних обов'язків між урядом і місцевими органами влади. Власне функціональні обов'язки місцевих органів влади визначають її роль та значення для територіальної громади. Розмежування функцій між урядом і місцевими органами влади є визначальним при формуванні місцевих бюджетів, тобто у фінансовому забезпеченні визначеного кола функцій. Дослідження функцій місцевих органів влади в умовах проведення бюджетної реформи, проведені В.В. Зайчиковою, показало, що повноваження та функції у бюджетно-податковій сфері мають базуватися на чітких принципах, бути чітко сформульованими та «... здійснюватись відкрито та послідовно, встановлюючи умови міжбюджетних відносин на тривалий період. Чітке розмежування функцій у органах державного управління є принципово важливою умовою прозорості в бюджетній сфері» [2].

До теперішнього часу рівень виконання делегованих повноважень залежить від можливостей державного бюджету, а наявний підхід до формування місцевих бюджетів не цілком забезпечує стимулювання органів місцевого самоврядування до збільшення надходжень до бюджету, оскільки в разі перевиконання плану доходів бюджету збільшується вилучення до Державного бюджету або зменшується дотація вирівнювання місцевим бюджетам. Діюча формула розподілу фінансових ресурсів між бюджетами різних рівнів спричинила ситуацію, коли в деяких регіонах, які мають вилучення до Державного бюджету, рівень фінансового забезпечення нижчий, ніж у дотаційних.

В той же час недостатнє наповнення місцевих бюджетів пов'язане з низьким рівнем фінансування соціальних видатків, оскільки на місцеві органи влади лягає основна відповідальність за функціонування соціальної сфери. Структура соціальних видатків у місцевих бюджетах зазнає постійних змін. Найвищими протягом усіх років залишаються видатки на освіту та охорону здоров'я, хоча частина їх у загальній величині видатків значно коливається. Проблеми наповнення місцевих бюджетів супроводжують процес ринкових трансформацій з початку запровадження реформування економіки країни. В перші роки ці проблеми були пов'язані зі значним рівнем бартерних розрахунків між підприємствами, реструктуризації боргів як засобу боротьби з недоліками, значним рівнем тінізації економіки, втрати бюджету від надання пільг тощо. Деякі з цих проблем залишаються актуальними ще й на сьогодні, однак слід зазначити, що реформування підходів до функціонування бюджетної сфери мають на меті покращити ситуацію. Зміни, внесені до Бюджетного кодексу України [3], передбачають ряд норм, спрямованих на формування збалансованої бюджетної політики, що сприятиме регіональному економічному зростанню з урахуванням загальнодержавних і регіональних інтересів, запровадженню нових інструментів стимулювання регіонального розвитку та подальшому розвитку і удосконаленню міжбюджетних відносин.

За висновками І.О. Луїної ефективність бюджетної системи України може бути досягнута на основі застосування принципу еквівалентності при формуван-

ні місцевих бюджетів. «Виходячи з принципу еквівалентності, місцевим органам влади має бути надано право змінювати ставку хоча б одного високодохідного податку, база якого не відрізняється значною мобільністю та який відповідає вигоді, що її мають жителі і економічні суб'єкти адміністративно-територіальних одиниць від місцевих суспільних благ» [4]. Це стосується здебільшого необхідності посилення ролі місцевих податків і зборів у формуванні доходів місцевих бюджетів.

Такий висновок обґрунтовується як питомою вагою таких податків і зборів у доходах місцевих бюджетів, частка яких донедавна складала від 2 до 6%, так і обмеженим переліком об'єктів оподаткування, неприйнятністю більшої частини з переліку місцевих податків і зборів для всіх територіальних громад. Прийняті закони України «Бюджетний кодекс України» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Бюджетного кодексу України» змінили підходи до кількості та значимості місцевих податків для місцевих бюджетів.

В цілому, впливаючи на формування як доходної, так і видаткової частини місцевих бюджетів, місцеві органи влади формують місцеву бюджетну політику. Дослідження В.Ф. Піхоцького ефективності бюджетної політики як інструменту соціально-економічного розвитку України, показало, що такий вплив може досягатися за рахунок якісного поліпшення нормативно-правової бази бюджетного процесу в Україні, шляхом уніфікації, консолідації та спрощення, що і є основною метою прийнятих змін у провадженні бюджетного процесу [5].

У процесі формування бюджетної політики місцевих органів влади офіційно визначаються органом місцевого самоврядування цілі та напрямки розвитку бюджетних відносин та методи їх реалізації. «Загальною метою бюджетної політики є поєднання економічних інтересів усіх суб'єктів системи фінансових відносин. При цьому реалізація бюджетної політики має поєднувати досягнення тактичних і стратегічних цілей. Тактичні цілі бюджетної політики пов'язані з реалізацією щорічних бюджетів та конкретизуються у збалансованості доходів і видатків бюджету, їх взаємозв'язку з динамікою макроекономічних показників, що в кінцевому підсумку забезпечує реалізацію закону про держбюджет на поточний період» [6]. В той же час практик-фінансист О. Демків зазначає: «Як видно на прикладі Львівської області, із введенням організації міжбюджетних відносин відповідно до Бюджетного кодексу України, що накладася на старий адміністративно-територіальний устрій, виникли додаткові проблеми у функціонуванні місцевих бюджетів, особливо районних, бюджетів міст районного значення, сільських та селищних рад» [7]. Процес управління місцевими бюджетами переважно зводився до планування поточних видатків та отримання відповідного ресурсу на їх здійснення з Державного бюджету України.

З метою усунення цих недоліків бюджет 2011 року побудований на новій моделі міжбюджетних відносин, яка концептуально повинна змінити роль місцевих бюджетів та їх розпорядників у бюджетній системі України.

При цьому основними складовими реформування місцевих бюджетів є:

- зменшення залежності місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету та підвищення стимулювання нарощування доходної частини місцевих бюджетів;
- забезпечення місцевих бюджетів достатніми доходними джерелами та підвищення впливу місцевих органів влади на формування місцевих бюджетів;
- розмежування повноважень між державним та місцевими бюджетами на засадах збалансування загальнодержавних та регіональних інтересів з метою

забезпечення максимально ефективного надання послуг та використання бюджетних коштів;

- середньострокове планування та перехід до складання та виконання місцевих бюджетів за програмно-цільовим методом;
- створення можливостей для використання ринкових механізмів залучення додаткових коштів для розвитку територіальних громад.

В основу формування розрахункових показників доходів місцевих бюджетів покладено норми нового Бюджетного кодексу України, прийнятого Верховною Радою України 8 липня 2010 р. [8]. Місцеве оподаткування повинно сприяти тому, щоб доходи місцевих органів влади залишалися на доцільному рівні, тобто збільшення видатків необхідне лише тоді, коли переваги від такого збільшення стануть вищими, ніж вартість самих витрат. Місцеві органи влади в умовах нормативного розподілу ресурсів мають можливості формування власної політики, хоча при тому вони змушені працювати в умовах загальнодержавного правового поля. Запорукою успіху місцевої бюджетної політики може бути лише прозорі, відкрите формування проектів бюджетів та отримання підтримки та схвалення місцевим населенням.

На думку С.В. Юшко, «Застосовувана в нашій країні система вирівнювання є досить недосконалою, оскільки не створює необхідної зацікавленості місцевих органів влади в пошуку і мобілізації резервів зростання доходів та регіонального використання коштів: немає сенсу відшукувати додаткові надходження та економити на видатках, якщо це призведе до перерозподілу доходів шляхом їх прямого вилучення. Неefективність такого механізму полягає ще й у тому, що, згідно з чинною практикою планування доходів та видатків місцевих бюджетів, визнання регіону донором зовсім не означає відсутність у нього власних фінансових проблем – просто на середньоукраїнському тлі його показники виглядають краще. Не випадково, що території з потужнішою податковою базою відстоюють свої права і переваги у формуванні дохідної частини своїх бюджетів; а «бідні» території вимагають збільшення обсягів фінансової допомоги» [9]. Це свідчить про необхідність перегляду порядку фінансового вирівнювання, і одним з основних принципів, який мусив би бути в ньому закладений, є принцип підвищення стимулу для органів місцевого самоврядування здійснювати заходи, які б сприяли покращенню роботи підприємств на своїй території, а також залученню в них інвестицій. Для прикладу, можна встановити фіксовану частину вилучення коштів у вигляді відсотка замість чинної практики розрахунку коефіцієнта вирівнювання. В той же час для деяких місцевих рад доцільно повністю відмовитися від практики вилучення і залишати їх на місцях. Така диференціація може бути проведена в залежності від величини наповнення місцевих бюджетів на одного мешканця.

Частково усунення цих недоліків передбачено у Державному бюджеті на 2011 р. [10], де значно розширено джерела формування доходів місцевих бюджетів усіх рівнів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (кошик №2). Такі доходи у 2011 р. проти 2010 р. зростуть на 39,2% (плюс 4,0 млрд. грн.) і складуть 14,2 млрд. грн. Слід зазначити, що в розпорядження місцевої влади передаються стабільні бюджетні надходження на виконання самоврядних повноважень в освітній, культурній, соціальній, економічній та інших сферах. На 3,033 млрд. грн. збільшено джерела формування доходів місцевих бюджетів, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, на виконання власних повноважень. До таких доходів передбачено в повному обсязі зараховувати:

- плату за землю – 2 365,8 млн. грн.;

- плату за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності – 367,6 млн. грн. ;
- фіксований податок на доходи фізичних осіб від підприємницької діяльності – 277,2 млн. грн.;
- надходження адміністративних штрафів – 22,8 млн. грн..

Завдяки впровадженню нових підходів у бюджетному плануванні у 2011 р. заплановано збільшення ресурсної бази місцевих бюджетів на загальну суму 15,5 млрд. грн., що створює ефективну систему управління місцевими фінансами, забезпечуватиме стійке економічне зростання регіонів і гарантуватиме виконання органами місцевої влади своїх зобов'язань. Вперше до місцевих бюджетів згідно з Законом України «Про Державний бюджет України на 2011 р.» передаються доходи державного бюджету на суму близько 9,945 млрд. грн., а саме:

- 1) 25% плати за користування надрами загальнодержавного значення – 618,9 млн. грн.;
- 2) 50% збору за спеціальне використання водних ресурсів загальнодержавного значення – 511,9 млн. грн.;
- 3) плата за ліцензії та сертифікати, державну реєстрацію (6 видів) – 303,5 млн. грн.;
- 4) 50% збору за спеціальне використання лісових ресурсів державного значення – 87,0 млн. грн.;
- 5) плата за надані в оренду ставки, розташовані в басейнах річок загальнодержавного значення – 1,4 млн. грн.;
- 6) плата за використання інших природних ресурсів – 1,2 млн. грн.;
- 7) надходження від продажу неоприбуткованого майна – 21,4 млн. грн.;
- 8) 50% надходжень податку на прибуток та акцизного збору понад річні розрахункові обсяги, визначені у Законі про державний бюджет на відповідний рік (за рахунок збільшення відповідної бази оподаткування (понад 50%) шляхом здійснення заходів щодо детінізації економіки) – 8 400,0 млн. грн.

Таким чином, бюджетна система є одним з основних інструментів управління соціальною, економічною, науковою та іншими сферами діяльності держави на регіональному рівні. Забезпечення збалансованості бюджету та його оптимальності є однією з основних умов економічного зростання в регіонах. Розміри і порядок утворення як централізованого державного грошового фонду, так і на регіональному рівні в сукупності з напрямками і методами використання цих коштів створюють умови для виконання органами влади управлінських функцій, суттєво впливають на досягнення цілей системи державного управління. Підвищуючи зацікавленість органів влади на місцях у нарощуванні доходної частини місцевих бюджетів та активізуючи наявні резерви наповнення місцевих бюджетів, важливо при цьому забезпечити ефективність використання бюджетних коштів. В цілому, останні зміни в регуляторній політиці в бюджетній сфері, зокрема прийняті закони України «Бюджетний кодекс України» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Бюджетного кодексу України», повинні підвищити якість управління бюджетними коштами, забезпечити результативність, ефективність і прозорість використання бюджетних коштів, сприяти покращенню фінансового стану адміністративно-територіальних утворень, забезпечувати прискорення економічного розвитку регіонів, а також покращити стан соціальної сфери та соціального забезпечення територіальних громад. Обсяг цих доходів має бути достатнім для забезпечення функцій і обов'язків, які покладаються на той чи інший рівень влади.

Список використаних джерел

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 року №280/97-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1997. – №24. – С. 170.
2. Зайчикова В. В. Функції місцевих фінансових органів в умовах проведення бюджетної реформи / В. В. Зайчикова // Фінанси України. – 2010. – №6. – С. 79.
3. Бюджетний кодекс України / Кодекс від 08.07.2010 №2456-VI : [Законодавство України]. – Режим доступу : //zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17.
4. Луніна І. О. Формування місцевих бюджетів на основі принципу еквівалентності: шлях до ефективної бюджетної системи України / І. О. Луніна // Фінанси України. – 2010 – №9. – С. 9.
5. Піхоцький В. Ф. Ефективність бюджетної політики як інструмент соціально-економічного розвитку України / В. Ф. Піхоцький // Фінанси України. – 2010 – №3. – С. 37.
6. Лютий І. О. Теоретико-методологічні засади бюджетної політики держави / І. О. Лютий // Фінанси України. – 2009 – №12. – С. 13.
7. Демків О. І. Напрями поглиблення бюджетної реформи в Україні / О. І. Демків // Фінанси України. – 2009. – №3. – С. 46.
8. Бюджетний кодекс України / Кодекс від 08.07.2010 №2456-VI : [Законодавство України]. – Режим доступу : //zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17.
9. Юшко С. В. Організація між бюджетних відносин в Україні: стан, проблеми, перспективи / С. В. Юшко // Фінанси України. – 2009 – №1. – С. 86.
10. Про Державний бюджет України на 2011 рік / Закон України від 23.12.2010 року №2857-17: [Законодавство України]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2857-17>.

**Крайник О.П. Бюджетное управление социально-экономическими процессами в регионах.**

*Освещена роль управления бюджетным процессом в формировании региональной экономической политики и в обеспечении социального развития территориальных обществ. Показана роль органов местной власти в сфере управления бюджетным процессом на местном уровне. Проанализированы источники увеличения поступлений к местным бюджетам как важному источнику социально-экономического развития административно-территориальных образований.*

*Ключевые слова: управление бюджетным процессом; децентрализация управления финансовыми ресурсами; региональная социально-экономическая политика; органы местной власти.*

**Krainyk O.P. Budgetary Management of Socio-Economic Processes in Regions.**

*The role of budgetary process management in forming of regional economic policy and in providing of social development of territorial societies is outlined. The role of local authorities in the field of budgetary process management at local level is shown. The sources of local budget receipts increase as an important source of socio-economic development of administrative-territorial entities are analyzed.*

*Keywords: budgetary process management; decentralization of financial resources management; regional socio-economic policy; local authorities.*

Надійшло 23.02.2011 р.