

Теоретичні засади бюджетного механізму соціально-економічного розвитку регіонів

Досліджено теоретичні засади бюджетного механізму соціально-економічного розвитку регіонів. Обґрунтовано підходи до розуміння понять “інструменти бюджетного механізму” та “важелі бюджетного механізму”. Конкретизовано методи, інструменти та важелі бюджетного механізму соціально-економічного розвитку регіонів, які запропоновано розділити на загальні та спеціальні.

The theoretical basis of budgetary mechanism of socio-economic development of regions. The approaches to understanding the concepts of "tools budgetary mechanism" and "leverage budgetary mechanism." Concretized methods, tools and instruments budgetary mechanism of socio-economic development that prompted divided into general and special

Ключові слова: *бюджетний механізм соціально-економічного розвитку регіонів, методи, інструменти, важелі,*

Вступ. Забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку регіонів України значною мірою залежить від ефективного застосування відповідних інструментів реалізації бюджетної політики, серед яких центральне місце займає бюджетний механізм. За його допомогою здійснюється розподіл та перерозподіл у просторі і часі створеної вартості, уможливорюється забезпечення виробництва неринкових соціальних благ на всій території держави, реалізуються інвестиційні проекти тощо. В регіональному аспекті вагома роль у виконанні зазначених завдань належить бюджетному механізму соціально-економічного розвитку регіонів.

В економічній літературі багато вчених, трактуючи бюджетний механізм акцентують увагу щодо його впливу на соціально-економічний розвиток держави, однак не виділяють окремо цього механізму ані на державному, а ні на регіональному рівнях. Тому дослідження теоретичних засад функціонування бюджетного механізму соціально-економічного розвитку регіонів є надзвичайно важливим питанням, особливо в умовах інтеграційних та глобалізаційних процесів, що притаманні сучасному розвитку України.

Метою даної статті є розкриття сутності бюджетного механізму соціально-економічного розвитку регіонів та характеристика його основних складових.

Під бюджетним механізмом соціально-економічного розвитку регіонів ми розуміємо сукупність методів, інструментів та важелів, що через певні управлінські рішення реалізуються в процесі формування та використання централізованих грошових ресурсів місцевої громади відповідного регіону задля виконання завдань регіональної соціально-економічної політики.

Порівнюючи бюджетний механізм загалом та бюджетний механізм соціально-економічного розвитку регіону зазначимо, що у першому випадку увага акцентується на виконанні певних адміністративних дій, що носять розпорядчо-технічний характер, а у другому випадку – на здатність бюджетного механізму значимо впливати на розвиток соціальної та економічної сфери регіону (зокрема, через застосування особливих процедур вироблення, ухвалення та реалізації бюджетних рішень).

Зазначимо, що кожний із видів бюджетного механізму має у своєму арсеналі набір відповідних методів, інструментів та важелів. В економічній літературі, окрім перелічених, до структурних елементів бюджетного механізму відносять ще форми, стимули та санкції. При цьому слід зазначити, що єдиного підходу до їх визначення немає. Відсутній і чіткий розподіл, що відносити до методів, що – до інструментів, а що до важелів.

Зауважимо, що у фінансовій літературі категорія “важіль” визначається як засіб, який може сприяти розвитку чого-небудь, або поживати, підсилити діяльність чого-небудь при використанні певного методу [5, с. 38; 3, с. 72], а метод – це спосіб, прийом або система прийомів для досягнення будь-якої мети, для виконання певної операції [9, с. 354]. З огляду на це, під терміном “бюджетний важіль”, ми розуміємо відповідний засіб, за допомогою якого здійснюється стимулювання або обмеження впливу на процес формування і використання бюджетних ресурсів. Важелі бюджетного механізму діють у межах відповідного бюджетного інструменту і є наймобільнішою складовою бюджетного механізму.

Водночас, інструменти бюджетного механізму – це встановлені державою засоби, що застосовуються для практичної реалізації завдань і заходів, передбачених бюджетною політикою. Вони вказують на економічний зміст окремої сукупності бюджетних відносин і тісно пов’язані між собою. Кожен інструмент породжує певне економічне навантаження та має об’єктивні межі застосування. Тому розширення дії одних інструментів за рахунок обмеження дії інших може негативно вплинути на функціонування бюджетного механізму в цілому.

Бюджетний механізм соціально-економічного розвитку регіонів, окрім загальних методів, інструментів та важелів, які забезпечують функціонування місцевих бюджетів як однієї з основних ланок бюджетної системи країни та реалізацію її бюджетної політики на регіональному рівні має у своєму арсеналі і низку методів та інструментів, які конкретизують перші і за допомогою яких здійснюється прямий вплив на соціально-економічний розвиток регіонів. Їх ми пропонуємо віднести до спеціальних.

Використавши аналітичний підхід до визначення і характеристики бюджетних методів впливу бюджетного механізму на різні сторони соціально-економічного розвитку охарактеризуємо методи бюджетного механізму соціально-економічного розвитку регіону, одним із основних є бюджетне планування та прогнозування.

Бюджетне планування на місцевому рівні здійснюється шляхом ухвалення рішення про місцевий бюджет, в якому визначаються ключові показники і пропорції бюджетної політики на місцевому рівні.

Визначається, зокрема, рівень фіскального навантаження на економіку регіону (в тому числі на основі визначених показників податкоспроможності території), необхідність фінансування капітальних видатків загальносуспільного значення, обсяг міжбюджетних трансфертів (коштів отриманих від інших бюджетів та коштів асигнованих іншим бюджетам) тощо.

Бюджетне прогнозування як і планування є одним із найважливіших методів бюджетного механізму соціально-економічного розвитку регіону, оскільки саме від рівня їхньої організації залежить якість та реальність показників бюджету, рівень соціально-економічного розвитку регіону та його фінансові можливості. В. Опарін, В. Федосов та інші фінансисти обґрунтовано стверджують, що бюджетне прогнозування є передбаченням "... майбутніх бюджетних доходів і видатків у багаторічному часовому інтервалі між прийняттям рішень і початком дій" [2, с. 833].

Що стосується бюджетного програмування, то слід зазначити, що даний метод, який "полягає у розробці довготермінових, середньотермінових та річних бюджетних програм, уточненні раніше розроблених програм, визначенні річних обсягів фінансування багаторічних бюджетних програм з метою їхнього включення до показників бюджету наступного року" [4, с. 346], на регіональному рівні практично не використовується, оскільки остаточний перехід на програмно-цільовий метод формування місцевих бюджетів в Україні так і не відбувся.

Особливим методом бюджетного механізму є оподаткування, під яким розуміють законодавчо врегульований процес встановлення та утримання податків у країні, визначення їхніх розмірів і ставок, відповідних об'єктів та кола юридичних і фізичних осіб, що підлягають оподаткуванню, а також порядок сплати податків з метою наповнення бюджетів усіх рівнів.

Не менш важливими методами бюджетного механізму соціально-економічного розвитку регіону є бюджетне нормування, у процесі якого визначаються норми видатків і фінансові нормативи бюджетної забезпеченості, та оперативне управління бюджетними коштами. Останній метод дозволяє оперативно реагувати на виклики сьогодення та корегувати бюджетну політику відповідно до проблем, що виникають в процесі складання чи виконання рішення про місцевий бюджет.

Основна суть бюджетного фінансування, яке ми також відносимо до загальних методів бюджетного механізму соціально-економічного розвитку регіонів, полягає у тому, що за його допомогою налагоджуються грошові відносини, які виникають між державою, з одного боку і підприємствами, організаціями, установами всіх форм власності та фізичними особами – з іншого, з точки зору спрямування та використання грошових коштів централізованого фонду на розширене відтворення, підвищення рівня життя, задоволення суспільних потреб і забезпечення інших безпосередніх заходів.

Використання бюджетного контролю на регіональному рівні в якості методу бюджетного механізму соціально-економічного розвитку регіонів, на нашу думку, є вкрай необхідним, оскільки більшість бюджетних видатків на освіту, охорону здоров'я, культуру фінансуються з місцевих бюджетів і потребують належного контролю за їх формуванням та використанням.

Бюджетне кредитування та фінансування бюджету також належать, на нашу думку, до методів бюджетного механізму, оскільки використовуються як певний спосіб для досягнення відповідної мети: в першому випадку – для надання суб'єктам господарювання позичок з бюджету на засадах поворотності, строковості і платності, а у другому – для покриття дефіциту бюджету або визначення профіциту бюджету.

Заключна стадія бюджетного процесу передбачає використання бюджетним механізмом такого методу як бюджетна звітність, яка відіграє досить важливу роль у бюджетному процесі як на загальнодержавному, так і на регіональному рівні, оскільки вона є основою інформаційного забезпечення зазначеного процесу та результатом бюджетного обліку. Вона відображає процес виконання бюджету, виявляє порушення у

бюджетному законодавстві і є підставою для бюджетного прогнозування та планування. Все це безумовно має певний вплив на соціально-економічний розвиток кожного регіону зокрема та країни в цілому.

Як вже зазначалося раніше, до спеціальних методів та інструментів бюджетного механізму соціально-економічного розвитку ми пропонуємо відносити ті методи та інструменти, які здійснюють прямий вплив на соціально-економічний розвиток регіону, а саме: бюджетне інвестування, надання державних трансфертів на розвиток відповідного регіону та фінансування угод щодо регіонального розвитку.

Бюджетне інвестування регіонального розвитку полягає у забезпеченні бюджетними коштами видатків, які спрямовуються на програми розвитку окремих територій, відповідні інвестиційні проекти та придбання частки акцій чи прав участі в управлінні підприємством, що знаходиться на конкретній території.

Хочемо звернути увагу на порівняно новий метод – фінансування відповідної частки договору про концесію чи спільну діяльність, що укладається в рамках реалізації державного публічно-приватного партнерства і який також, на нашу думку, слід відносити до спеціальних методів бюджетного механізму соціально-економічного розвитку регіону.

Виходячи із предмету нашого дослідження виділимо найбільш важливі інструменти бюджетного механізму соціально-економічного розвитку регіону.

Серед загальних інструментів варто відмітити такі як: розпис місцевого бюджету, кошторис, проект місцевого бюджету, бюджетний запит, бюджетні програми місцевого рівня, бюджетне асигнування, бюджетне призначення, бюджетні резерви, бюджетні доходи, в т.ч. податки і збори, неподаткові платежі, доходи від операцій з капіталом та міжбюджетні трансферти (дотації, субвенції), державні позики, витрати бюджетів, в тому числі їх видатки, а також аудит та інспектування.

В контексті нашого дослідження, серед міжбюджетних трансфертів слід виділити субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток, субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного

розвитку окремих територій, субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію пріоритетів розвитку регіонів та субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних проектів (програм) як спеціальні інструменти бюджетного механізму соціально-економічного розвитку регіонів.

Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій надається для забезпечення здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць і спрямовується на [7]: будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт об'єктів інфраструктури комунальної власності (за винятком адміністративних будинків); здійснення екологічних та природоохоронних заходів; придбання обладнання для установ соціально-культурної сфери комунальної власності та комунального транспорту, зокрема спеціального призначення; здійснення заходів, пов'язаних з відселенням громадян із житлових будинків, що перебувають в аварійному стані; розв'язання проблем окремих адміністративно-територіальних одиниць (малих міст, шахтарських та гірських населених пунктів); проведення робіт з газифікації та здійснення заходів з енергозбереження, а також здійснення інших заходів щодо соціально-економічного розвитку регіонів

Що стосується субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів) як спеціального інструменту бюджетного механізму соціально-економічного розвитку регіонів, то вона використовується для фінансування комплексу заходів, визначених на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки та спрямованих на розвиток окремих галузей.

Переходячи до характеристики інших спеціальних інструментів бюджетного механізму соціально-економічного розвитку регіонів зазначимо, що бюджет як об'єктивна економічна категорія має здатність значимо впливати на розвиток соціальної та економічної сфери певної системи (держави, регіону), тобто на різні процеси, що призводять до кількісних або якісних змін цих сфер. У період посткризового розвитку, коли актуалізується масоване інвестування задля відновлення технологічної

бази та модернізації інфраструктури, важливого значення набуватиме такий спеціальний інструмент, як бюджети розвитку місцевих бюджетів.

Відповідно до положень Бюджетного кодексу України, бюджет розвитку місцевого бюджету є реальним фінансовим інструментом забезпечення програми розвитку територій і його “можна визначити як частину місцевого бюджету, що формується у складі спеціального фонду місцевого бюджету і містить встановлені рішенням про місцевий бюджет бюджетні асигнування, надані відповідно до бюджетного призначення на взяття бюджетного зобов’язання та здійснення платежів, що спрямовуються на інноваційну та інвестиційну діяльність, пов’язану з капітальними вкладеннями в соціально-економічний розвиток та іншими витратами на розширене відтворення” [10, с. 270].

Витрати, здійснені в рамках виконання бюджету розвитку місцевому бюджету, мають сприяти модернізації місцевої інфраструктури, удосконаленню структури виробництва, раціоналізації розміщення продуктивних сил, становленню нових форм і механізмів господарювання, що у сукупності, як показує досвід розвинутих країн, позитивно впливає на стан підприємницького клімату, а відтак – і на підтримку високих темпів соціально-економічного розвитку. Приміром, до витрат бюджету розвитку місцевого бюджету, відповідно до українського законодавства, можуть включатися: погашення основної суми боргу; капітальні видатки; внески органів влади регіонального та місцевого рівня в статутні фонди суб’єктів підприємницької діяльності та ін. [1].

Одним із найдієвіших інструментів бюджетного механізму на місцевому рівні мали б бути місцеві податки і збори. Органи місцевого самоврядування, виходячи із конкретних завдань регіональної економічної політики та реалій соціально-економічної динаміки регіону, можуть самостійно встановлювати ставки місцевих податків та зборів, запроваджувати або скасовувати місцеві податки, що визначені законом (податкове маніпулювання). Таким чином здійснюється активізація або пригнічення певних економічних процесів, в тому числі здійснюється корекція пропорцій економічного розвитку території в залежності від цілей економічної політики. Проте, в умовах сьогодення місцеві податки і збори

складають досить незначну частку у структурі доходів місцевих бюджетів (у 2011 р. – 1,38 %).

До місцевого бюджету зараховується, як правило, і певна частина зібраних загальнодержавних податків і зборів, що визначена на основі вимог закону про державний бюджет. Незважаючи на те, що органи управління місцевим бюджетом не мають компетенції ухвалювати рішення про встановлення ставок або зміну порядку адміністрування загальнодержавних податків і зборів їх можна віднести до загальних інструментів бюджетного механізму соціально-економічного розвитку регіону, оскільки від них залежить обсяг доходів місцевих бюджетів, а це в свою чергу, впливає на обсяг видатків.

Не можемо оминати і такого важливого спеціального інструменту як бюджетні інвестиції, які, на думку В. Г. Дем'янишина, повинні використовуватись “у першу чергу на для структурної перебудови економіки, створення потужної матеріально-технічної бази для соціально-культурної сфери, оборони країни та управління” [4], безпосередньо впливаючи таким чином на соціально-економічний розвиток регіону.

Основним важелем бюджетних інвестицій є інвестиційні програми (проекти), які включають “комплекс заходів, визначених на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки та спрямованих на розвиток окремих галузей, секторів економіки, виробництв, регіонів, виконання яких здійснюється з використанням коштів державного та/або місцевих бюджетів чи шляхом надання державних та/або місцевих гарантій” [1]. Окрім того бюджетні інвестиції можуть здійснюватись у вигляді придбання частки акцій чи прав участі в управлінні підприємством.

Зважаючи на прийняття таких важливих для соціально-економічного розвитку регіонів України документів, як Закону України “Про стимулювання розвитку регіонів” та Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року вважаємо за доцільне виділити і ряд інструментів, які згідно положень згаданих нормативно-правових актів використовуються для стимулювання регіонального розвитку та, на нашу думку, слід відносити до спеціальних інструментів бюджетного механізму

соціально-економічного розвитку регіону. До таких, зокрема, належать: бюджетні програми підтримки регіонального розвитку (фінансування угод щодо регіонального розвитку та програм подолання депресивності окремих територій); державні цільові програми, субвенції на виконання інвестиційних проектів [6]; цільові державні капітальні вкладення у розвиток виробничої, комунікаційної та соціальної інфраструктури; фінансування реалізації угод щодо регіонального розвитку; програми подолання депресивності окремих територій; фінансова підтримка малим підприємствам [8].

Варто зазначити, що відповідно до Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, в Україні створено Державний фонд регіонального розвитку, який формується у складі державного бюджету як окрема програма для здійснення видатків на фінансування середньо- та довгострокових інвестиційних програм (проектів), спрямованих на розвиток регіонів, що відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів, а також для забезпечення ефективної реалізації державної регіональної політики.

Зауважимо, що кожен із бюджетних інструментів має у своєму арсеналі низку важелів, які виступають допоміжною ланкою впливу на соціально-економічний розвиток регіонів та країни загалом і є одночасно важелями бюджетного механізму. Так, наприклад, бюджетні ліміти та бюджетні нормативи, на нашу думку, слід відносити до важелів бюджетного механізму, як і ставки податків і зборів, ставки заробітної плати, проценти по державних позиках, тощо.

Бюджетні ліміти – це певні обмеження на бюджетні витрати. Вони встановлюються при формуванні параметрів діяльності бюджетної установи або виконання бюджетної програми. Призначення бюджетних лімітів – забезпечити економне та розумне витрачання публічних фінансових ресурсів, що перерозподіляються через місцевий бюджет.

Бюджетні нормативи – це імперативні (задані) показники, які характеризують необхідний рівень бюджетного фінансування певних явищ або процесів, виходячі із затверджених стандартів. За допомогою бюджетних нормативів визначається рівень фінансування виробництва

неринкових суспільних благ (охорона здоров'я, шкільна освіта, благоустрій тощо).

Окрім зазначених, досить дієвими важелями є стимули та санкції, які відіграють специфічну роль у бюджетному механізмі як держави загалом так і соціально-економічного розвитку регіону. Специфічна роль стимулів проявляється у тому, що вони: а) можуть бути спрямовані на формування і використання бюджету країни чи відповідного регіону і полягають у створенні спеціальної системи заохочувальних заходів, направлених на зміцнення бюджетної дисципліни (податкові пільги, бюджетні кредити, податкові канікули, списання заборгованості, тощо); б) можуть бути спрямовані безпосередньо на розвиток економіки шляхом перетворення окремих видів доходів і видатків у стимули розвитку суспільного виробництва та підвищення його ефективності.

Стосовно бюджетних санкцій як важеля бюджетного механізму, ми вважаємо, що вони відіграють важливу роль у забезпеченні належного рівня організації бюджетного процесу на всіх його стадіях. Загалом чинним законодавством України передбачено цілу низку бюджетних санкцій (штрафи та пеня за порушення бюджетного законодавства, зменшення або припинення фінансування, відміна пільг та ін.), однак їх застосування не є достатньо ефективним. Вважаємо, що однією з вагомих причин зазначеного явища є відсутність у державі дієвого механізму контролю за виконанням законодавства та механізму притягнення порушників до відповідальності (в першу чергу із числа найвищих посадових осіб держави).

Хочемо зазначити, що перелік методів, інструментів та важелів бюджетного механізму соціально-економічного розвитку регіону, запропонований нами, не є вичерпним і може удосконалюватись чи доповнюватись відповідно до вимог сучасності.

Таким чином, бюджетний механізм соціально-економічного розвитку регіону, використовуючи власний інструментарій, здатен значимо впливати на розвиток соціальної та економічної сфери регіону (зокрема, через застосування особливих процедур вироблення, ухвалення та реалізації бюджетних рішень). У своєму арсеналі він має низку методів, інструментів та важелів, які нами запропоновано розділити на загальні та спеціальні. До

загальних ми відносимо ті, які забезпечують функціонування місцевих бюджетів як однієї з основних ланок бюджетної системи країни та реалізацію її бюджетної політики на регіональному рівні, а до спеціальних – ті, що конкретизують загальні і за допомогою яких здійснюється прямий вплив на соціально-економічний розвиток регіонів.

Література

1. Бюджетний кодекс України[Електронний ресурс]із змінами і доповненнями: затверджений Законом України № 2456-VІ від 08.07.2010 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
2. Бюджетний менеджмент: підручник / [В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.]; за заг. ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2004. – 864 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови/Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел.-К.; Ірпінь: ВТФ "Перун", 2004.-1440 с.
4. Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України: монографія / Дем'янишин В. Г. – Тернопіль: ТНЕУ, 2008. – 496 с.
5. Ковалюк О. М. Фінансовий механізм організації економіки України (проблеми теорії і практики). Монографія / О. М. Ковалюк. – Львів: Видавничий центр ЛНУім. Івана Франка, 2002. – 396 с.
6. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року [Електронний ресурс] : Постанова КМУ № 1001 від 21.07.2006 р., Стратегії соціального та економічного розвитку усіх областей України, тощо. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
7. Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій [Електронний ресурс]
8. .Постанова Кабінету Міністрів України від 06.02.2012 р. № 106 / — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
9. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України № 2850 – IV від 08.09.2005 р. / [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/annot/2850-15>

10. Словник іншомовних слів [Текст] / укл. : С. М. Морозов, Л. М. Шкарапута. — К. : наукова думка, 2000. — 680 с.

11. Теліпко В. С. Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України / Теліпко В. С., Овчаренко А. С., Панасюк С. А. (за заг. Ред.. Азарова М. Я.). — К. : Центр учбової літератури, 2010. — 480 с.