

12. Запатріна І. В. Інституційні аспекти реалізації концепції „двох бюджетів” на прикладі російського досвіду / І. В. Запатріна // Фінанси України. – 2006 – № 9 – С. 18–29.
13. Запатріна І. В. Бюджет розвитку у контексті забезпечення економічного розвитку в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // http://www.ief.org.ua/Arjiv_EP/Zapatrina307.pdf.
14. Інноваційні підходи до регіонального розвитку в Україні – К.: НІСД, 2011. – 47 с.
15. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / кол. Авторів [заг. редакція, передмова Ф.О.Ярошенка]. – К.: Зовнішня торгівля; УДУФМТ, 2010. – 592 с.
16. Кириленко О. П. Місцеві фінанси : навч. посіб. / О.П. Кириленко. – Тернопіль : Астон, 2004. – 192 с.
17. Стадник І.Р. Місцеві бюджети розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // http://www.confcontact.com/20111019/2_stadnik.php.

Рецензент: І.В.Розпутенко, д.держ.упр., професор.

УДК 336.1

Поліщук В.В.,

к.держ. упр.,
Голова Рахункової палати
Верховної Ради
Автономної Республіки Крим

ВПРОВАДЖЕННЯ «РЕГІОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТНОГО ПАСПОРТУ» ЯК ІНСТРУМЕНТУ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПЛАНУВАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ НА РІВНІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті розглянуто основні теоретичні аспекти здійснення фінансового планування, виявлено недоліки та запропоновано впровадження «регіонального бюджетного паспорту» як інструменту підвищення ефективності планування доходної частини місцевих бюджетів.

В статье рассмотрены основные теоретические аспекты осуществления финансового планирования, выявлены недостатки действующей системы и внесено предложение по внедрению регионального бюджетного паспорта как инструмента повышения эффективности планирования доходной части местных бюджетов.

In the article are considered basic theoretical aspects of the budgetary planning realization, educed defects and offered the regional budgetary passport implementation, as an instrument of efficiency increasing of profitable part of local budgets planning.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Розбудова ефективної та конкурентоспроможної економіки держави вимагає системного підходу до її реформування.

На сьогодні в Україні триває процес реформування бюджетної системи, розпочатий з прийняттям Програми «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [5]. На засіданні Ради регіонів, що відбулося 21 лютого 2012 року, Президентом України визначені акценти щодо практичної реалізації в Україні нової регіональної

політики, що передбачає новий формат відносин регіонів з державою, нові важелі та механізми впливу на регіональну політику, які ґрунтуються на зростанні ініціативи та посиленні відповідальності регіональної влади.

Саме тому головною метою державних інститутів на місцевому рівні, на нашу думку, стає розробка власного потенціалу з урахуванням адміністративно-територіальних, географічних, кліматичних, ресурсних, виробничих, фінансових та інших особливостей кожного окремого регіону. В сучасних умовах існує необхідність у переосмисленні ролі планування та прогнозування на всіх рівнях управління, це вимагає принципово нових підходів до формування системи планових показників, які б відповідали сучасним умовам.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема розширення бюджетних можливостей регіонів займається ряд науковців, зокрема, можна виділити І.О.Алфьорову, С.В.Зенченко, В.П.Касаріну, Я.Я. Пушака та інших.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. У сфері державної бюджетної політики вжито низку ефективних заходів щодо поліпшення стану місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин, проте бюджети територіальних громад залишаються не в повній мірі спроможними самостійно вирішувати проблеми регіонального розвитку.

Важливими кроками у переході місцевих бюджетів до стану, коли вони самостійно забезпечуватимуть свої потреби, має бути збільшення надходжень від власних джерел – місцевих податків та зборів; зростання обсягів залучення ресурсів, у тому числі інвестиційних, а також оптимізація видатків місцевих бюджетів.

Формулювання цілей статті. Цілями даної статті є висвітлення основних теоретичних засад державного бюджетного планування, виділення загальних проблем існуючої практики здійснення планування на рівні місцевих органів влади та розробка теоретичних засад щодо впровадження «регіонального бюджетного паспорту» як інструменту підвищення ефективності бюджетного планування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Місцеві фінанси займають важливе місце у фінансовій системі держави та разом з державними фінансами представляють собою основу економічного життя регіону. Головним призначенням фінансів є сприяння через державні інституції, зокрема органи місцевого самоврядування, успішному економічному і соціальному розвитку, зростанню матеріального добробуту населення, забезпеченню прав і свобод людини.

Місцеві фінанси представляють собою систему економічних відносин, пов'язаних з формуванням, розподілом і використанням фінансових ресурсів необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них повноважень [7].

Для реалізації своїх функцій місцевими органами влади створюються фонди фінансових ресурсів, тобто місцеві бюджети, які відповідно до Бюджетного кодексу України ґрунтуються на принципах єдності,

збалансованості, самостійності, повноти, обґрунтованості, ефективності та результативності, субсидіарності, цільового використання, справедливості та неупередженості, публічності та прозорості.

Місцевими бюджетами є бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. До бюджетів місцевого самоврядування відносяться бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах) [1].

Планування представляє собою своєрідний інструмент системи фінансового управління, спрямований на підвищення ефективності, дієвості та прозорості державного сектору, що здійснює встановлення бюджетних цілей не тільки на плановий рік, а й на середньострокову або довгострокову перспективу.

Умови сьогодення вимагають проведення заходів щодо підвищення ефективності системи планування шляхом виявлення додаткових джерел надходжень до бюджетів усіх рівнів та визначення напрямків фінансування витрат, і контроль за цільовим та ефективним використанням коштів.

У сучасній економічній літературі існує багато методів фінансового планування, серед яких можна виділити:

- метод коефіцієнтів (аналітичний метод), який базується на вивченні економічної кон'юнктури у минулому та сучасному періодах і застосуванні відповідних коефіцієнтів, наприклад, індексів інфляції щодо фактичних результатів виконання бюджетів. Саме цей метод на сьогоднішній день є найпоширенішим серед суб'єктів бюджетної системи, по суті представляє собою планування на наступний період від досягнутого результату;

- нормативний метод, де за основу беруться нормативи, які регламентують види надходжень і витрат, при цьому враховуються економічний стан підприємств, установ, галузей, фізичних осіб;

- балансовий метод, базується на досягненні відповідності між джерелами надходжень і джерелами витрат по видах і регіонах, встановленні взаємозв'язків із загальною кількістю фінансових ресурсів в державі по міністерствах, регіонах, відомствах і відповідними потребами, які можуть бути забезпечені. Цей метод широко використовувався Радянським союзом та іншими соціалістичними країнами та вважався основним методом планування соціалістичної економіки;

- програмно-цільовий метод, суттю якого є здійснення державних видатків за окремими програмами економічного і соціального розвитку орієнтованих на певний результат, при цьому кожен розпорядник бюджетних коштів обґрунтовує обсяги та структуру власних видатків шляхом формулювання стратегічних цілей, тактичних задач та систему очікуваних результатів від провадженої діяльності.

На практиці жоден з методів не використовується в чистому виді, усі методи бюджетного планування тісно взаємопов'язані. Наприклад, нормативний метод обов'язково має доповнюватися балансовим методом

планування, оскільки тільки саме він дає змогу узгодити потреби з ресурсами [7].

Враховуючи сучасний світовий досвід, в Україні на законодавчому рівні вже здійснені основні кроки на шляху реформування бюджетної системи, які зумовили певні рамки для здійснення планування за принципами бюджетування, орієнтованого на результат та підвищення якості прийнятих рішень. З прийняттям у 2010 році нового Бюджетного кодексу України в державі розпочато останній етап процесу впровадження програмно-цільового методу бюджетування. Таким чином закладені основи для подальшого прогресу у сфері управління суспільними фінансами та подальшого досягнення основної мети.

Сьогодні органи місцевого самоврядування повинні відійти від практики планування дохідної частини бюджетів, виходячи з торічних показників надходжень, врахувати економіко-географічне положення регіону та його бюджетний потенціал, що в свою чергу дозволить у повному обсязі врахувати можливості кожної окремо взятої адміністративно-територіальної одиниці.

У системі заходів, спрямованих на удосконалення системи планування доходів на рівні органів місцевого самоврядування, на наш погляд, ефективним інструментом стане впровадження «регіонального бюджетного паспорту».

Регіональний бюджетний паспорт – це документ, в якому відображається сукупність наявних ресурсів та потенціалів кожної окремо взятої адміністративно-територіальної одиниці регіону, сформованих для здійснення обґрунтованого бюджетного планування з метою забезпечення фінансової самостійності місцевих бюджетів від бюджетів вищого рівня.

Місцеві органи влади повинні мати змогу фінансувати значну частину своїх потреб за рахунок власних джерел, що мінімізує їх залежність від рішень вищих органів влади. Стабільною основою фінансової бази органів місцевого самоврядування повинні бути доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, так звані власні доходи, які безпосередньо залежать від діяльності міської влади і спрямовуються на фінансування власних повноважень місцевого самоврядування.

При формуванні регіонального бюджетного паспорту окремої територіальної одиниці доцільно дослідити її економіко-географічне положення, виявити бюджетний потенціал.

На початку слід відобразити загальні відомості про територіальну одиницю, її назву, адміністративний центр та адміністративно-територіальний розподіл (кількість міст, районів, сіл, селищ тощо).

Досліджуючи економіко-географічне положення регіону в цілому, слід детально розглянути його ключові компоненти: географічне положення територіальної одиниці, її загальну площу, положення об'єкта щодо інших об'єктів, які мають для нього господарське значення, а саме транспортних шляхів, державних кордонів, населених пунктів, джерел

сировини та енергії; наявність виходів до моря; властиві території ґрунтово-кліматичні умови, природо-ресурсні, демографічні, трудові (кадрові), виробничі особливості.

На нашу думку, насамперед необхідно здійснити економічну оцінку природних ресурсів, ґрунтово-кліматичних умов, обсягів власної сировини, що дасть змогу сформулювати пріоритетні напрямки їх подальшого найвигіднішого використання.

В цілому наведена оцінка дозволить облічити реальні затрати, прибутки та екологічні наслідки від кожного обраного виду діяльності, а також здійснити шляхом встановлення ставок оподаткування, що відображає їх реальну вартість, адекватне цінове регулювання природокористування. Такий аналіз допоможе з'ясувати, наприклад, що вигідніше – здавати наявні водойми в оренду з метою риборозведення або використовувати їх для зрошення земель чи в рекреаційних цілях.

Важливим природним ресурсом, властивим всій території України, є земля. Залежно від якісних показників та кліматичних умов вона використовується або як основа для розміщення виробництва у промисловості, або як головний засіб виробництва в сільському господарстві. Крім того, саме плата за землю є основним бюджетоутворюючим видом надходжень до бюджетів місцевого самоврядування.

В умовах сьогодення через відсутність достовірних і повних даних про наявні земельні ресурси та суб'єкти господарювання, значна частина плати за землю не надходить до бюджетів. Урядом України задля вирішення цієї проблеми прийнято постанову «Про затвердження порядку проведення інвентаризації земель» [4], що сприятиме внесенню до Державного земельного кадастру об'єктивних, достовірних та повних відомостей про розподіл земель між власниками та користувачами, даних щодо їх кількісних та якісних характеристик. Тим самим створюються умови для упорядкування земельних відносин і на місцевому рівні.

Наступним важливим напрямком при формуванні регіонального бюджетного паспорту стане аналіз демографічного становища та кадрового потенціалу регіону, а саме: чисельність постійно проживаючого населення, його віковий та гендерний склад, показники природного прибутку/убутку населення, міграція, рівень та якість життя, рівень бідності, безробіття, номінальні грошові доходи на душу населення, кількість об'єктів соціально-культурного призначення, рівень освіти та професійна підготовка кадрів.

Саме кадрові ресурси створюють матеріальні блага та надають послуги, володіють фізичними та інтелектуальними можливостями, необхідними для розвитку як окремої територіальної одиниці, так і держави в цілому.

На нашу думку, в регіональному бюджетному паспорті необхідно визначити особливості економічного курсу регіону, тобто його промислову, сільськогосподарську, туристичну або рекреаційну

направленість, кількість діючих підприємств, обсяг виробництва валової продукції, наявність особистих підсобних та фермерських господарств тощо з урахуванням особливостей окремої території.

Аналіз економіко-географічних показників дозволить визначити бюджетний потенціал регіону та розрахувати обсяг надходжень до бюджету, тобто з'ясувати здатність бюджетного механізму акумулювати до бюджетів усіх рівнів фінансові ресурси.

Фінансові ресурси надходять до бюджетів у вигляді податкових і неподаткових надходжень та офіційних трансфертів. Перелік місцевих податків, платежів і зборів та їх максимальні ставки визначаються на державному рівні. У свою чергу місцевий орган влади, виходячи з наявних умов господарювання, встановлює конкретні розміри обов'язкових платежів. У більшості випадків, визначення розмірів податкових платежів з боку місцевих органів самоврядування має суб'єктивний характер і залежить не від об'єктивних умов, які складаються в регіоні, а від керівника регіону та стосунків, що склалися між ним і платником податку.

Сьогодні місцеві бюджети Автономної Республіки Крим гостро відчують нестачу власних доходів, питома вага яких постійно скорочується. Наприклад, в 2010 році питома вага надходжень від податків та зборів в загальному обсязі доходів місцевих бюджетів автономії склала 52,2 %, в 2011 році цей показник склав 50,1 %.

Слід зауважити, що в переважній більшості місцеві бюджети зацікавлені в отримванні дотацій і субвенцій, ніж в реалізації власного бюджетного потенціалу.

На нашу думку, бюджетний потенціал представляє собою поєднання усіх можливостей регіону з наповнення дохідної частини місцевих бюджетів – стягнення у повному обсязі усіх належних території податкових і неподаткових платежів, а також раціонального застосування механізму міжбюджетного регулювання.

Органи влади на місцях, аналізуючи бюджетний потенціал свого регіону, повинні вирізняти та враховувати як наявні можливості, а саме доходи бюджету, які формуються внаслідок економічної діяльності зареєстрованих на території господарюючих суб'єктів, а також населення, що проживає, так і приховані резерви.

На сьогодні органи місцевого самоврядування не в повному обсязі використовують наявні можливості оподаткування, що обумовлюється невмінням місцевих органів влади реалізовувати прихований податковий потенціал та ефективно регулювати економічну діяльність на місцях, непрозорістю в адмініструванні окремих податків.

При формуванні регіонального бюджетного паспорту органи влади повинні звернути увагу на такі можливі приховані резерви:

- надходження місцевих податків, що регламентовані Податковим кодексом України, але не введені на конкретній території;
- потенційні додаткові надходження від переорієнтування напрямків використання наявних ресурсів;

- додаткові фінансові потоки регіону через залучення зовнішніх інвестицій;

- кошти, що обертаються у сфері «тіньової економіки».

Внаслідок значного об'єму «тіньової» діяльності та зайнятості населення, поза увагою фіскальних органів залишаються персональні доходи громадян, підприємницька діяльність незареєстрованих суб'єктів господарювання малого та середнього бізнесу. Зокрема, йдеться про втрати бюджету від недоотриманого збору за запровадження окремих видів підприємницької діяльності, плати за землю та єдиного податку; невикористання туристичного потенціалу, що знаходиться у «тіньовому» секторі економіки – туристичного збору [13].

Висновки з даного дослідження. Нові підходи в організації бюджетного процесу вимагають від усіх його учасників перегляду основ діяльності, її спрямування на підвищення якості планування задля виконання покладених державою функцій, зокрема, виявлення власних можливостей з підвищення надходжень до місцевих бюджетів. Саме регіональний бюджетний паспорт стане для органів місцевого самоврядування інструментом підвищення ефективності планування надходження бюджетних коштів, сприятиме вирішенню таких питань, як:

- підвищення ініціативи з боку керівників органів місцевого самоврядування в пошуку нових джерел наповнення дохідної частини бюджетів;

- розширення податкової бази, тобто введення з урахуванням особливостей економіко-географічного положення кожної окремої територіальної одиниці додаткових видів платежів, регламентованих Податковим кодексом України, які сформують дохідну частину місцевих бюджетів;

- виявлення та реалізація з урахуванням регіональної специфіки прихованих резервів з метою збільшення доходів місцевих бюджетів;

- зменшення фінансової залежності місцевих бюджетів від бюджетів вищого рівня та створення більш широких фінансових можливостей щодо наповнення бюджетів регіонів, які «самі заробляють на себе»;

- зростання обсягів залучення ресурсів в економіку регіону, у тому числі інвестиційних.

Перспективним напрямком подальших досліджень може бути розробка методології визначення та критерії розрахунку, оцінок обґрунтованих бюджетних показників для обласних, районних, міських, сільських та селищних бюджетів.

Використані джерела інформації:

1. Бюджетний кодекс України: закон України 08.07.2010 № 2456 - VI// [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
2. Податковий кодекс України: закон України від 02.12.2010 № 2755 - VI// [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
3. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР// [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>

4. Про затвердження Порядку проведення інвентаризації земель: постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2012 р. № 513// [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
5. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава: Програма економічних реформ України на 2010-2014 рр.// [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL1.pdf
6. Алфьорова І.О. Напрями удосконалення ефективності державного управління територіальним економічним розвитком // І.О. Алфьорова / [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=32528>
7. Василик О.Д. Державні фінанси України // О.Д. Василик, К.В. Павлюк / Підручник. - К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 608 с.
8. Зенченко С.В. Бюджетный потенциал региона и методические подходы к его оценке. / С. В. Зенченко // Региональные проблемы преобразования экономики. 2008. - №1. - С. 186-198.
9. Косаріна В.П. Теоретичні аспекти бюджетного потенціалу органів місцевого самоврядування / В.П. Косаріна, В.Ю. Ігнатенко // Економіка: проблеми теорії та практики: Збірник наукових праць. –Випуск 257 : в 7 т. – Т. 3. – Дніпропетровськ : ДНУ, 2009. – 296 с.
10. Пушак Я.Я. Напрями підвищення ефективності використання бюджетного потенціалу регіону // [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/Portal/Soc_Gum/En_oif/2011_8_4/9.pdf
11. Теліпко В.Е., Овчаренко А.С., Панасюк С.А. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / за заг. ред. Азарова М. Я. // - К.: Центр учбової літератури, 2010. - 480 с.
12. Усков И. В. Программно-целевой метод планирования как основа развития системы местных финансов. / И. В. Усков // Економічний вісник Донбасу. 2012. - №1 (27). - С. 104-108.
13. Зміни бюджетно-податкового регулювання регіонального розвитку: перші підсумки. Аналітична записка // Інститут стратегічних досліджень при Президентові України / [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/647/>
14. Щодо основних напрямів бюджетної політики України на 2013 рік. Аналітична записка // Інститут стратегічних досліджень при Президентові України / [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/802/>

Рецензент: І.В.Розпутенко, д.держ.упр., професор

УДК 351.46

Онищенко О.Р.,

здобувач Академії муніципального управління

ФОРМУВАННЯ ПЕРЕДУМОВ ЗДІЙСНЕННЯ МОДЕРНІЗАЦІЇ РЕСУРСНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ЕКОНОМІКИ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ

В статті досліджена ресурсно-інноваційна політика як основа модернізації ресурсного потенціалу регіону. Запропоновано основні принципи формування ресурсно-інноваційної політики, а саме: можливість ресурсозаміщення за всіма виробничими факторами (ресурсами); принцип довгострокової економічної доцільності; принцип гнучкості ресурсно-інноваційної політики; принцип стійкості ресурсно-інноваційного розвитку.