

Концептуальні основи удосконалення фінансово-бюджетного регулювання розвитку регіонів України

Розроблено та теоретично обґрунтовано концепцію фінансово-бюджетного регулювання розвитку регіону як соціально-економічної системи, в основу якої покладено системно-діяльнісний підхід з елементами стратегічного менеджменту до управління фінансово-бюджетними відносинами, удосконалення нормативно-правового поля, використання якої дозволить задавати на прямі реформ органам влади різних ієрархічних рівнів з метою забезпечення збалансованого розвитку соціально-економічного потенціалу регіону, підвищення рівня та якості життя населення.

Ключові слова: концепція, регіон, фінансово-бюджетне регулювання розвитку регіонів, бюджетні відносини, соціально-економічний потенціал, потенціал життєзабезпечення населення.

Разработана и теоретически обоснована концепция фінансово-бюджетного регулирования развития региона как социально-экономической системы, в основу которой положен системно-деятельностный подход с элементами стратегического менеджмента к управлению фінансово-бюджетными отношениями, усовершенствование нормативно-правового поля, использование которой позволит задавать направления реформ органам власти разных иерархических уровней с целью обеспечения сбалансированного развития социально-экономического потенциала региона, повышения уровня и качества жизни населения.

Ключевые слова: концепция, регион, финансово-бюджетное регулирование развития регионов, бюджетные отношения, социально-экономический потенциал, потенциал жизнеобеспечения населения.

Developed and in theory conception of the financial-budjetary adjusting of development of region is grounded as a socio-economic system, in basis of which system-activity approach is fixed with the elements of strategic management to the management financially-budjetary relations, improvement of the normative-legal field, the use of which will allow to set directions of reforms to the organs of power different hierarchical levels with the purpose of providing of the balanced development of socio-economic potential of region, increase of level and quality of life of population.

Keywords: conception, region, financially-budjetary adjusting of development of regions, budjetary relations, socio-economic potential, potential of life-support of population.

Постановка проблеми. Провідне місце у забезпеченні стійкості та збалансованості фінансової системи, створенні сприятливого фінансового середовища для швидкого розвитку ринкових відносин належить фінансово-бюджетному регулюванню. Одним із головних чинників стабільності досягнутих позитивних економічних тенденцій у державі є забезпечення економічного зростання як основи підвищення добробуту і соціального розвитку населення на основі мобілізації та ефективного використання комплексу ресурсів. Відповідно зростають вимоги до ролі та функцій держави у впровадженні ефективності фінансово-бюджетного регулювання, ключовою проблемою якого є забезпечення процесів формування доходної частини бюджетів різних рівнів та розподілу бюджетних коштів, обсяг і структура яких справляють значний вплив як на окремі галузі, так і на економіку в цілому. Від ступеня оптимальності співвідношень між елементами бюджетної системи залежить рівень збалансованості бюджетного регулювання й ефективність його впливу на динаміку соціально-економічного розвитку країни, зокрема регіонів. Внаслідок цього виникає необхідність не лише поглиблення рівня адаптації існуючих теоретичних положень до реалій української економіки, а й розробки рекомендацій щодо цілісної концепції удосконалення вітчизняної системи фінансово-бюджетного регулювання регіонального розвитку. Розв'язання цієї проблеми вимагає її всебічного вивчення і теоретичного обґрунтування, що частково в різних аспектах було здійснено рядом вітчизняних та зарубіжних вчених.

Аналіз досліджень та публікацій з проблеми. Питання формування теоретичних основ бюджетної системи, понятійного апарату, аналізу інструментів фінансово-бюджетного регулювання розкрито у працях таких західних вчених, як К. Ерроу, Дж. Кейнс, Е. Ліндал, Г. Манківа, А. Ослунд, А. Парето, П. Самуельсон, Дж. Стігліц, Д. Фішер та ін. Проблемами функціонування та розвитку бюджетної сфери на різних ієрархічних рівнях управління в державі, зокрема визначенню ролі бюджетних видатків у регулюванні економіки, займається ряд українських учених, серед яких слід відмітити О. Василюка, Н. Вишневу, В. Гейця, А. Даниленка, А. Єпіфанова, В. Загорського, І. Запатрину, Б. Кваснюка, О. Кириленко, Е. Кирильчук, В. Кравченко, Л. Лисяк, І. Луїну, Ц. Огонь, В. Опаріна, К. Павлюк, Ю. Пасічник, І. Сало, В. Федосова, І. Чугунова, С. Юрія та ін.

Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, що збагачують теорію та практику державного регулювання розвитку регіону, проблеми фінансово-бюджетного регу-

лювання (ФБР) залишаються недостатньо дослідженими і розробленими як з позицій теорії та методології, так і з погляду практичних рекомендацій.

Аналіз світового та вітчизняного досвіду у сфері регулювання фінансово-бюджетних відносин дозволяє зробити висновок про те, що методологія і концепція ФБР розвитку регіонів знаходиться на рівні наукових розробок. З метою втілення стратегічних, тактичних і оперативних цілей, а також визначення шляхів і способів їхньої реалізації має формуватися концепція ФБР розвитку регіонів, розробка якої є необхідною умовою послідовної та спадкоємної економічної політики.

У зв'язку з цим **метою статті** є розробка та обґрунтування концепції фінансово-бюджетного регулювання розвитку регіонів як соціально-економічної системи.

Виклад основного матеріалу. У сучасних дослідженнях соціально-економічних об'єктів усе чіткіше проглядається прагнення до системного аналізу суспільства й окремих з урахуванням максимального числа факторів різної природи, що впливають на їх функціонування й розвиток. Методологічна специфіка системного підходу полягає в тому, що він орієнтує дослідження не тільки на виявлення різноманітних типів зв'язків між предметно утворюючими підсистемами складного об'єкта, але й на зведення їх у загальну теоретичну побудову [5]. На відміну від традиційного підходу до дослідження соціально-економічних об'єктів при системно-діяльнісному підході в якості об'єкта дослідження розглядається не сам суб'єкт діяльності, який реагує на вплив середовища, а ситуація діяльності, що охоплює суб'єкт і середовище діяльності, а також відносини й зв'язки між ними, що дозволяють суб'єкту активно впливати на середовище, змінюючи характер надходжень впливу.

Регіон одночасно є складовою частиною країни (підсистемою) із внутрішніми та зовнішніми зв'язками і системою з внутрішнім механізмом відтворення, яка має, крім системних властивостей (територія, господарська цілісність, зв'язок із державним комплексом) ще специфічні риси: власні регіональні умови відтворення валового суспільного продукту, основних фондів, робочої сили та розподілу регіональних трудових ресурсів, формування доходів населення та їх товарного забезпечення, джерела капіталовкладень та витрат на утримання невиробничої сфери з тільки їй притаманними виробничо-господарчими та історично-культурними традиціями [4].

Кінцевою метою відтворювального процесу регіону є матеріальний добробут населення, розвиток і підвищення рівня використання соціально-економічного потенціалу (СЕП) регіону, зокрема розвиток потенціалу життєзабезпечення населення регіону (ПЖНР), покращення навколишнього середовища тощо. Сукупність усіх ресурсів регіону визначає його СЕП, який пропонуємо розглядати як систему людських, майнових та соціальних ресурсів, що використовуються для виробництва благ на території регіону. Під ПЖНР будемо розуміти сукупність регіональних ресурсів, за рахунок

яких населення отримує свої доходи (зарплату, доходи від підприємницької діяльності, соціальну допомогу та пенсії), а також ресурси бюджетної інфраструктури надання населенню безкоштовних благ. На відміну від ПЖНР СЕП регіону створюють всі ресурси, які забезпечують повний цикл відтворення всіх ресурсів життєзабезпечення.

Під фінансово-бюджетним регулюванням розвитку регіону розуміємо цілеспрямоване формування фінансових відносин, які спрямовані на розвиток СЕП регіону. Під розвитком розуміється збільшення СЕП регіону, що відповідає меті ФБР. Відмінністю поняття «фінансово-бюджетне регулювання розвитку регіону» є акцентування уваги на системному уявленні про людський, майновий, соціальний потенціали, на які здійснюють вплив суб'єкти регулювання – органи державного управління та місцевого самоврядування. Причому якщо розглядати безпосередньо СЕП, то здійснюється прямий вплив на визначені нами потенціали. У разі, якщо мова йде про розвиток СЕП, необхідно розглядати ще й екологію, яка впливає і на людський, і на майновий, і на соціальний потенціали.

Темпи розвитку СЕП, зокрема ПЖНР, визначатимуться в основному ефективністю здійснюваних реформ в сфері фінансово-бюджетних відносин та досягненням паритету інтересів усіх суб'єктів діяльності у регіоні (як органів державного управління та місцевого самоврядування, так й корпоративних суб'єктів, бюджетних підприємств, підприємців та ін. економічних суб'єктів – платників податків). Залежно від того, превалювання чиїх інтересів відбувається на даний момент часу в більшій мірі, залежать напрями бюджетної та податкової політики, а на основі визначення, яких саме цілей прагнуть досягти органи влади у регіоні залежно від часу, застосовується стратегія чи тактика бюджетної та податкової політики у формі впливу на бюджетну та податкову системи.

Виходячи з вищевикладеного суть концепції ФБР розвитку регіону (див. рис.) полягає у реалізації управління бюджетним та податковим процесами з боку органів державного управління та місцевого самоврядування, що базується на засадах стратегічного менеджменту, та спрямованого як на розвиток СЕП регіону, зокрема на досягнення високих темпів в соціально-економічному розвитку регіонів України, так й на підвищення рівня та якості життя населення. ФБР припускає вплив держави на хід економічних процесів шляхом їх коригування відповідно до поставлених цілей соціально-економічного розвитку як в інтересах країни, так й регіонів. Зокрема, ФБР впливає на можливості досягнення цілей.

Державне управління бюджетним та податковим процесами з боку держави здійснюють суб'єкти ФБР, до яких віднесено сукупність державних установ, специфічна роль яких полягає в тому, що вони надають руху системі державних фінансів, забезпечують її функціонування, здійснюють формування та реалізацію фінансової політики держави. Залежно від ролі, місця та обсягів діяльності державні установи виконують певні функції у межах своїх повноважень. Наприклад, провідну роль у законотворчому процесі щодо фінан-

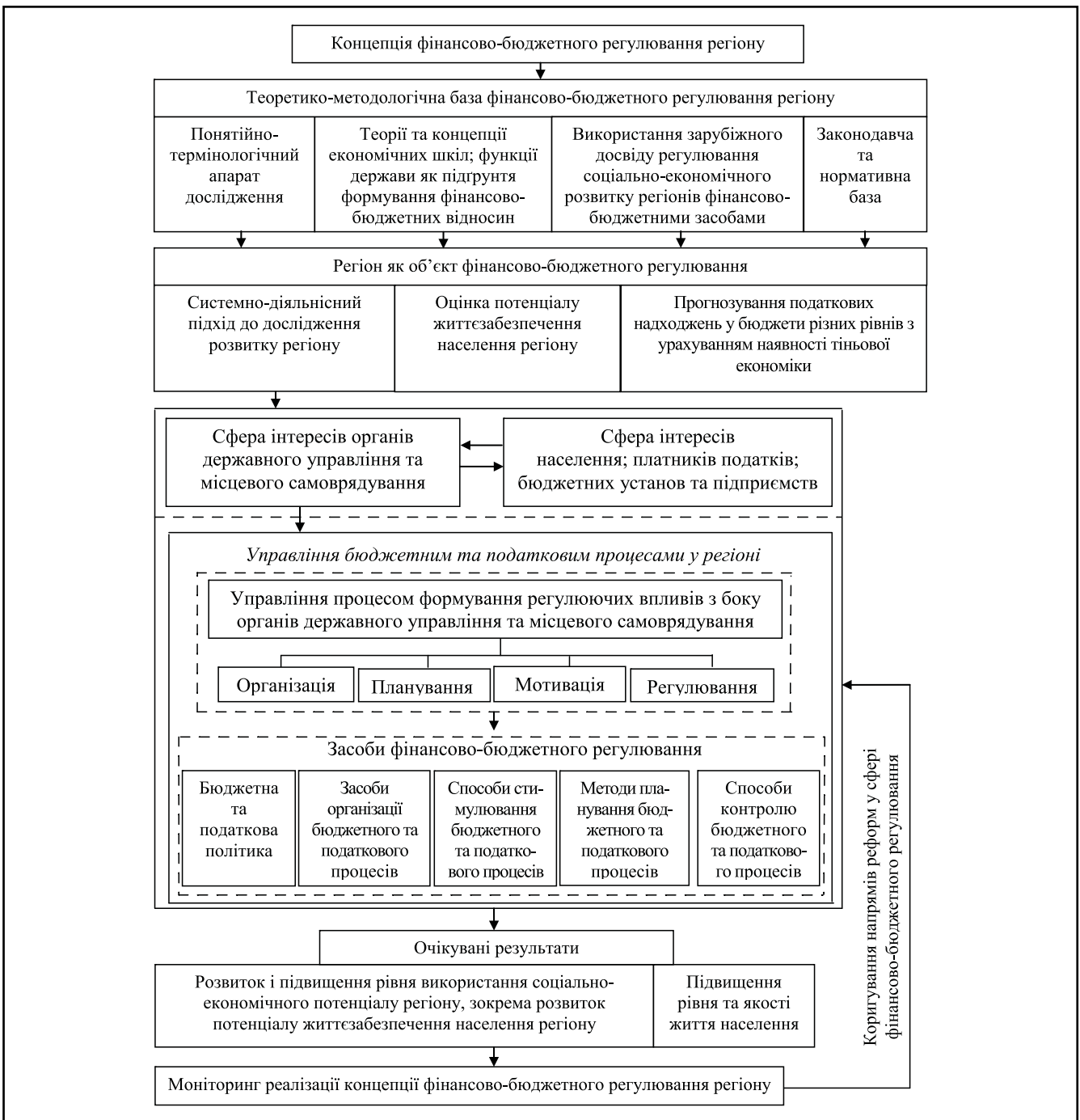
РОЗВИТОК РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

сової сфери виконують Комітет з питань бюджету та Комітет з питань фінансів, банківської діяльності, податкової та митної політики Верховної Ради України.

Нова парадигма розуміння ФБР полягає в тому, що, з одного боку, ФБР – метод впливу держави на процеси суспільного відтворення, з іншого – об'єкт державного управління, в процесі якого формуються засоби ФБР. Ефективність ФБР регіону визначається дієвістю обраних його засобів при визначенні часу, упродовж якого відбувається його реалізація. У зв'язку з цим визначається прагнення регіональних органів влади реагувати на виникаючі проблеми економіки, що виникають, а також необхідність довгостро-

кового бачення наслідків прийнятих рішень з можливістю прогнозування адекватних дій. Особливо це набуло актуальності сьогодні, коли Україна започатковує державну регіональну політику, засновану на європейських цінностях, орієнтовану на підвищення економічних і соціальних стандартів життя для кожного громадянина, досягнення постійного розвитку СЕП, що вимагає якісних перетворень в усіх сферах життєдіяльності країни.

Набір засобів ФБР орієнтований на пошук компромісу інтересів всіх учасників бюджетного та податкового процесу у напрямку вирішення важливого завдання – економічного зростання як основи підвищення добробуту і соціального



Концепція фінансово-бюджетного регулювання розвитку регіону

розвитку населення. При цьому необхідно створювати умови для ефективного розміщення та використання всіх регіональних ресурсів та підтримання певного рівня економічної активності. Засобами ФБР є бюджетна та податкова політика, засоби організації бюджетного та податкового процесів, способи стимулювання бюджетного та податкового процесів, методи планування бюджетного та податкового процесів, способи контролю бюджетного та податкового процесів.

Важливим інструментом впливу на економіку і соціальну сферу є фінансова політика місцевих органів влади. Процес податкового регулювання покликаний вирішити такі завдання: використовувати податки як невід'ємний структурний елемент фінансового регулювання економіки та забезпечити безперервне надходження доходів у бюджет на основі виконання суб'єктами господарювання своїх податкових зобов'язань.

З початком структурних перетворень в економіці держави зросли вимоги до кількості і якості суспільних послуг, що надаються місцевими органами виконавчої влади. Поточні видатки місцевих бюджетів, такі як заробітна плата працівникам бюджетної сфери, утримання медичних та дошкільних закладів, соціальні виплати тощо, є вкрай важкими для самостійного виконання органами місцевого самоврядування в Україні. Основною метою концепції може бути чітке визначення та збалансування фінансових відносин між різними рівнями бюджетної системи держави. Самостійність місцевих бюджетів в Україні означає закріплення за ними на стабільній основі часток загальнодержавних податків, місцевих податків та зборів і надання права самостійно визначати напрями використання бюджетних коштів. Однак мізерні надходження від місцевих податків та зборів, а також досить низький ступінь незалежності органів місцевого самоврядування та органів місцевої виконавчої влади щодо розпорядження власними надходженнями не дозволяють забезпечити розвиток регіону на належному рівні [3, с. 105–106].

Одним із головних чинників стабільності досягнутих позитивних економічних тенденцій у державі є забезпечення економічного зростання як основи підвищення добробуту населення на основі мобілізації та ефективного використання комплексу ресурсів і умов. Відповідно зростають вимоги до ролі та функцій держави у впровадженні ефективного ФБР, ключовою проблемою якого є забезпечення процесів формування доходної частини бюджетів різних рівнів та розподілу бюджетних коштів, обсяг і структура яких справляють значний вплив як на окремі галузі, так і на економіку в цілому.

Неефективність системи міжрегіонального перерозподілу ресурсів і доходу, відсутність структурно-інноваційних зрушень економіки регіонів, неефективність фінансових механізмів подолання їх соціально-економічної відсталості посилюють диспропорційність соціально-економічного розвитку, перешкоджають реструктуризації економіки та модернізації виробництва на основі нового технологічного укладу, налагодженню гармонійної взаємодії з центром у післякризовий період відновлення національної економіки.

Надмірна диспропорційність економічного розвитку регіонів може провокувати появу дезінтеграційних тенденцій на регіональному рівні національної економіки, а отже потребує запровадження дієвих заходів державної регіональної політики, зорієнтованих на її зменшення.

Цих та інших вад ринку і мусить позбавлятися держава за допомогою своєї економічної політики. Своєчасне ж розв'язання насущних проблем є необхідною умовою створення нових можливостей для розвитку України, покращання якості життя населення. Першорядними викликами, на які держава має реагувати шляхом формування та реалізації нової концепції ФБР розвитку регіонів, є:

- відставання України від країн-лідерів за показниками рівня та якості життя населення за рівнем інвестиційної привабливості, конкурентоспроможності та розвиненості інноваційного середовища;

- збільшення асиметрії розвитку регіонів, занепад села, скорочення кількості та погіршення якості трудового потенціалу;

- фінансова неспроможність більшості територіальних громад самостійно вирішувати питання, які належать до кола їхніх повноважень;

- відсутність рівноправних, партнерських відносин між державою та регіонами, реальні повноваження, в тому числі й самоврядного характеру, зосереджено в місцевих державних адміністраціях, районні та обласні ради набули здебільшого «декоративного характеру», а їх функції та повноваження – мінімізовані;

- протиріччя між офіційно проголошеними державою пріоритетами соціально-економічного – розвитку та власними інтересами регіонів з огляду на нагальні потреби населення; зосередженість органів влади регіонального рівня переважно на політичних проблемах;

- наявність у регіонах конфліктів та стереотипів у соціогуманітарній сфері. Так, для східних регіонів проблемними залишаються питання державної мови, для південних регіонів – питання національних меншин; для західних – релігійні питання тощо;

- недосконалість міжбюджетних відносин та відсутність гарантованих і стабільних джерел формування доходів місцевих бюджетів, що є причиною загострення конфліктних ситуацій під час отримання необхідних фінансових ресурсів на потреби місцевого розвитку, а також у процесі розпорядження ними (зокрема на рівні: місцеві адміністрації – органи місцевого самоврядування) тощо.

Виправлення цих недоліків у територіальній організації влади та розвитку регіонів потребує міцної правової бази й чіткого концептуального підґрунтя.

Задоволення інтересів мешканців регіону вимагає прийняття ефективних управлінських рішень для реалізації їх власних цілей. Фінансові ресурси для здійснювання відповідних заходів визначає місцевий бюджет, який складається з відрахувань безпосередньо у місцевий бюджет та централізованих надходжень.

РОЗВИТОК РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

Бюджетним кодексом України [2] визначений склад доходів і видатків місцевих бюджетів. В умовах жорсткого дефіциту фінансових ресурсів правильне визначення обсягів та напрямів використання міжбюджетних трансфертів, що передаються з державного бюджету України місцевим бюджетам, має надзвичайно важливе значення. Тобто у концепції треба врахувати, що важливим є ефективне використання коштів міжбюджетних трансфертів, які спрямовані на виконання покладених на місцеві органи влади повноважень, якість і повнота яких значною мірою залежить від обсягів фінансових ресурсів, які можуть бути спрямовані на їх забезпечення.

Проблемами видаткової частини місцевих бюджетів є нечітка визначеність повноважень, відсутність стандартів послуг, що надаються за рахунок бюджету, фінансування за принципом установи, неповне фінансування функцій соціального захисту, залежність від центру (частка власних повноважень менше 10%, наявність централізовано встановлених норм, що регулюють виконання не тільки делегованих, а й власних повноважень (рівень заробітної плати, зайнятість), централізоване обслуговування місцевих бюджетів Казначейством, відсутність ефективного контролю за виконанням делегованих повноважень тощо). Всі ці проблеми вимагають реформування місцевих бюджетів в Україні.

Хоча у Бюджетному кодексі України й передбачено збільшення фінансового ресурсу місцевих бюджетів за рахунок як передачі їм частини загальнодержавних доходів, так і розширення переліку видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, але цими ресурсами територіальні общини не зможуть в повній мірі розпорядитися на власний розсуд, оскільки навантаження на місцеві бюджети буде посилено, до них будуть передані додаткові витрати, здійснення яких раніше проводилося на центральному рівні. Зважаючи на необхідність підвищення ефективності управління бюджетними коштами, у роботі [1, с. 232] пропонуються такі заходи: вироблення чітких критеріїв надання державної підтримки розвитку території; проведення на конкурсній основі процедур фінансування місцевих програм; впровадження механізму надання бюджетних трансфертів для забезпечення виконання делегованих повноважень; поступова заміна дотацій вирівнювання на субвенції з метою виконання конкретних інвестиційних проектів; запровадження формульної системи розподілу державних централізованих капітальних вкладень (інвестиційних субвенцій) за визначеними критеріями.

Розвиток ринкових відносин вимагає постійного аналізу стану соціального захисту населення та розробки заходів щодо встановлення раціонального балансу інтересів держави, виробників та споживачів соціальних послуг. Уся складність прийняття рішень у соціальній сфері полягає у необхідності одночасного забезпечення економічної ефективності видатків на соціальний захист і дотримання соціальної справедливості. Тому одним із найважливіших завдань забезпечення соціальних гарантій населення є недопущення послаблення стимулів їх економічної активності з одночасним підтриман-

ням життєвого рівня усіх громадян на прийнятному рівні. Важливою умовою ефективності фінансування соціальних витрат є визначення державних соціальних стандартів і нормативів у формі мінімальної заробітної плати, пенсії за віком та інших видів соціальних виплат і допомоги.

Результати реалізації концепції в соціальній сфері повинні мінімізувати наявну бідність і досягти добробуту для більшості населення регіонів, шляхом вдосконалення соціальної стратифікації суспільства і зміни в трудових відносинах, мотиваціях і поведінці, що значно погіршилися у період кризи. Причому виплати на соціальний захист населення можуть здійснюватися у грошовій та натуральній формах. Єдиною формою безготівкових виплат є житлові субсидії. Виплати у натуральній формі здебільшого застосовуються при реалізації місцевих програм соціального захисту населення.

Висновки

У статті запропоновано концепцію фінансово-бюджетного регулювання розвитку регіону як соціально-економічної системи, в основу якої покладено системно-діяльнісний підхід з елементами стратегічного менеджменту до управління фінансово-бюджетними відносинами, удосконалення нормативно-правового поля, використання якої дозволить задавати напрями реформ органам влади різних ієрархічних рівнів з метою забезпечення збалансованого розвитку соціально-економічного потенціалу регіону, підвищення рівня та якості життя населення. З огляду на загальну мету соціально-економічних трансформацій і в контексті проголошення соціальних ініціатив Президента України [6], де головну позицію займають інтереси людини, а не держави, перспективи подальших досліджень спрямовано на розробку нових підходів до визначення впливу людських ресурсів на розвиток регіону з урахуванням ціннісних орієнтирів суспільного розвитку в контексті необхідного фінансового підґрунтя.

Список використаних джерел

1. Бондарук Т.Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні [Текст] / Т.Г. Бондарук; НАН України; Ін-т економіки та прогнозування. – К., 2009. – 608 с.
2. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.01.2010 №2456-VI // Голос України від 04.08.2010 №143 [Електрон. ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua> – Назва з титул. екрана.
3. Державне управління регіональним розвитком України [Текст]: [моногр.] / За заг. ред. В.Є. Воротіна, Я.А. Жаліла. – К.: НІСД, 2010. – 288 с.
4. Маниліч М.І. Трансформація регіонального економічного механізму [Текст]: Монографія / М.І. Маниліч. – Чернівці: Книги-XXI, 2004. – 164 с.
5. Прангишвили І.В. Системный подход и общесистемные закономерности [Текст] / И.В. Прангишвили. – М.: СИНТЕГ, 2000. – 528 с.
6. Президент окреслив чотири стратегічних напрями соціальних реформ від 12.03.2012 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://infocom.km.ua/~izrda/prezyd.html> – Назва з титул. екрана.